



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
**SUSTENTÁVEL**

**SUZANA DE ALENCAR CAVALCANTE LIMA**

**POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO SEMIÁRIDO:  
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE  
CARIRIAÇU, CEARÁ**

**JUAZEIRO DO NORTE/CE**

**2020**

SUZANA DE ALENCAR CAVALCANTE LIMA

POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO SEMIÁRIDO:  
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CARIRIAÇU,  
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal do Cariri, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável. Área de concentração: Desenvolvimento Regional Sustentável.

Orientadora: Profa. Francisca Laudeci Martins Souza.

JUAZEIRO DO NORTE/CE

2020

---

Página reservada para ficha catalográfica.

Utilize a ferramenta *online* [Catalog!](#) para elaborar a ficha catalográfica de seu trabalho acadêmico, gerando-a em arquivo PDF, disponível para download e/ou impressão.

(<http://www.fichacatalografica.ufc.br/>)

---

SUZANA DE ALENCAR CAVALCANTE LIMA

POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO SEMIÁRIDO:  
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CARIRIAÇU,  
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal do Cariri, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável. Área de concentração: Desenvolvimento Regional Sustentável. Linha de Pesquisa: Sociedade, Estado e Desenvolvimento Regional Sustentável.

Orientador (a): Profa. Francisca Laudeci Martins Souza

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/2020

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Francisca Laudeci Martins Souza (Orientadora)  
Universidade Federal do Cariri - UFCA

---

Prof. Dr. Marcelo Martins de Moura Fé (Membro Interno)  
Universidade Federal do Cariri – UFCA  
Universidade Regional do Cariri - URCA

---

Profa. Silvana Nunes Queiroz  
Universidade Regional do Cariri - URCA

JUAZEIRO DO NORTE/CE

2020

Ao universo por me colocar no lugar certo, na hora certa.

## AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos tem sido a parte mais difícil de toda produção textual realizada para esse trabalho. Então, em uma conversa com minha filha mais velha enquanto íamos para o trabalho manifestei essa minha dificuldade e, ela prontamente me disse brincando, “coloca gratidão e ponto”. Rimos muito ela e eu, mas em um momento seguinte pensei que, não sendo tão sucinta, essa seria a coisa certa para escrever.

O tratado de Gratidão de São Tomás de Aquino em seu terceiro nível, considerado o mais profundo, fala sobre o vínculo. É o nível de nos sentirmos vinculados e comprometidos com as pessoas. E é assim que me sinto terminando essa caminhada, vinculada e comprometida.

Então, partindo da minha árvore genealógica minha gratidão inicialmente vai para minha avó. Aprendi nessa jornada do mestrado que a força que tenho é advinda da minha ancestralidade que carrego em meu nome, Suzana, assim como o dela. Em seguida, agradeço a minha Mãe, Goretti, que sempre me dá todo o suporte necessário para que eu tenha a liberdade de ir e vir. Aos meus irmãos (lindos), Samuel e Saulo, que me apoiam e me ajudam de todas as formas possíveis nos meus projetos (de vida e profissional). As minhas filhas, Luana e Lívia (minha vida todinha está nelas) por suportarem e entenderem minhas ausências e humores e, aos meus amigos de vida que sempre me acompanham e me estimulam a querer sempre mais.

Para além de conhecimento o mestrado me trouxe algo muito maior, poderia dizer imensurável. Em primeiro lugar as pessoas, nesse momento a minha gratidão vai para todos os amigos que ganhei na turma do mestrado, em especial Anelice e Evanildo que me abasteceram de afeto em todas as dimensões dessa palavra. Gratidão a minha (bem colonizadora) orientadora, pelos momentos de orientação que eram abundantes em acolhida, desabafos, compartilhamentos, companheirismo e, também, ensinamentos. Ao meu coorientador por estar sempre disponível quando consultado, e aos que materializam esse projeto chamado PRODER, docentes, colaboradores, discentes, enfim todos.

Em segundo lugar o mestrado me trouxe a consciência da versão que quero ser de mim mesma, proporcionou o meu despertar para vida, para minhas escolhas. Como disse Hammed, “Embora ninguém possa voltar atrás para fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim.”.

E agora sim, Gratidão.

“Enquanto os homens exercem seus podres poderes, morrer e matar de fome, de raiva e de sede. São tantas vezes gestos naturais.”

*(Caetano Veloso)*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 REFERENCIAL TEÓRICO .....	17
1.1 UMA DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA SOBRE O CONCEITO DE POBREZA .....	18
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	33
1.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONTEXTUALIZANDO A TEMÁTICA .....	44
2 METODOLOGIA .....	57
2.1 UM CAMINHO SE FAZ CAMINHANDO .....	57
2.1.1 Definindo um ponto de partida: território da pesquisa .....	58
2.1.2 Sujeitos da Pesquisa .....	62
2.1.3 Desenhando técnicas para o levantamento social .....	63
2.1.4 Natureza dos dados.....	64
3 RESULTADOS .....	65
3.1 ESPECIALISTAS.....	66
3.1.1 Perfil socioeconômico .....	66
3.1.2 Quanto ao conhecimento sobre o Programa Bolsa Família e o cronograma de capacitações .....	67
3.1.3 Quanto às ações realizadas pelo Programa Bolsa Família .....	70
3.1.4 Quanto às condicionalidades do PBF.....	76
3.1.5 Quanto aos recursos do PBF .....	79
3.1.6 Quanto à fiscalização .....	82
3.1.7 Quanto à opinião dos especialistas sobre o PBF .....	83
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	87
REFERÊNCIAS .....	90

## RESUMO

A pesquisa se propõe apresentar uma discussão sobre o conceito de pobreza, sendo considerado como um dos principais problemas que acomete o mundo, como também, as ações planejadas pelo governo para o combate a essa realidade social. Ainda na perspectiva de contextualizar a temática considerada como pano de fundo da pesquisa, se faz importante destacar a sua posição na relação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ODS, estando apresentada em lugar de destaque, o primeiro lugar, com o título Erradicação da Pobreza, ou seja, acabar com essa vulnerabilidade em todas as suas formas e lugares. As políticas públicas surgem como estratégias do governo para assegurar os direitos de cidadania para segmentos da sociedade. Sendo assim, a pesquisa justifica-se pela necessidade de avaliar a materialização do conjunto de ações e programas planejados pela política pública social a fim de promover a garantia das necessidades humanas. O objetivo da pesquisa é avaliar como o Programa Bolsa Família - PBF, política pública de transferência de renda, acontece no município de Caririçu, Ceará. O município foi criado com a denominação de São José, (ato provincial em 11-05-1859 e lei provincial nº 1362 no ano de 1876), e após diversas mudanças passou a denominar-se Caririçu através do decreto-lei estadual nº 1114, de 30-12-1994. A população de Caririçu é estimada em 27.095 habitantes (2018) tendo 4.810 (2020) famílias beneficiárias do PBF. Como metodologia, a pesquisa utilizou na primeira parte da produção textual o procedimento bibliográfico, e como método principal o *Delphi*. O instrumento foi aplicado com os especialistas no PBF e contava com 17 (dezesete) questões (abertas e fechadas). Com o presente trabalho foi possível concluir que, os especialistas não possuem conhecimento sobre a legislação do PBF; existe um cronograma de capacitação e sua importância é reconhecida; as ações de gestão, complementares e de controle social acontecem, mas estão sendo prejudicadas pela atual situação do país; as condicionalidades são exigidas e há um acompanhamento de profissionais para garantir sua efetivação; o município recebe o recurso do IGD que é investido em equipamentos, acessórios e materiais; a fiscalização é concretizada de acordo com o sugerido na política garantindo a permanência apenas das famílias que atendem aos critérios do PBF. Os especialistas também manifestaram suas opiniões, acreditam que o programa combate a situação da pobreza no município, se consideram agentes de transformação e indicaram a categoria de “equipamentos/recursos para trabalhar” como oportunidade de melhoria na execução das diretrizes do PBF. Dessa forma, pode-se concluir que a execução da política pública social, Programa Bolsa Família, ocorre de acordo com sua regulamentação, porém, em algumas questões ela se ajusta a realidade da gestão e do território em que suas ações se concretizam.

**Palavras-chaves:** Pobreza; Política Pública; Programa Bolsa Família.

## ABSTRACT

The research proposes to present a discussion about the concept of poverty, being considered as one of the main problems that affects the world, as well as the actions planned by the government to combat this social reality. Still in the perspective of contextualizing the theme considered as the background of the research, it is important to highlight its position in the list of Sustainable Development Goals, SDGs, being presented in a prominent place, the first place, with the title Eradication of Poverty, that is, end this vulnerability in all its forms and places. Public policies emerge as government strategies to ensure citizenship rights for segments of society. Therefore, the research is justified by the need to assess the materialization of the set of actions and programs planned by public social policy in order to promote the guarantee of human needs. The objective of this investigation is to value how the “*Bolsa Família*” Program - PBF, a program that provides transference of income to the neediest people in Brazil, happens in the county of Caririaçu, Ceará. The municipality was created with the denomination of São José (provincial act in 5/11/1859 and provincial law n. 1362 in the year of 1876), and after several changes started to be called Caririaçu, through the state decree-law n. 1114, of 12-30-1994. The population of Caririaçu is estimated in 27,095 inhabitants (2018) and 4,810 families (2020) that are beneficiaries of the PBF. As methodology, the inquiry used, in the first part of the textual production, the bibliographical proceeding, and as main method the *Delphi*. The instrument was applied with the specialists in the PBF and it was counting with 17 (seventeen) questions (open and closed). With the present work it was possible to conclude that the specialists have no knowledge on the legislation of the PBF; there is a schedule of capacitation and his importance is recognized; the actions of management, complementary and social control happen, but they are being damaged by the current situation of the country; the conditions are required and there is a professional attendance to guarantee its effectiveness; the county receives the resource of the IGD that is invested in equipment, accessories and materials; the inspection is carried out according to the policy suggested, guaranteeing that are only remained of families that attending the PBF criteria. The specialists also presented his opinions; they believe that the program fights the situation of the poverty in the county, considers themselves agents of transformation and indicated the category of “equipment / resources to work” as an opportunity to improve the execution of the PBF guidelines. Thus, it can be concluded that the implementation of this social assistance program, BPF, occurs in the Caririaçu according to its official regulation, however, in some questions it fits the reality of management and the territory in which its actions take place.

**Words-keys:** Poverty; Public Policies; Governmental Family Care Financial Aid

**Keywords:** Poverty; Public policy; Family Care Financial Aid.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - CONCEITO DE POBREZA E SUA MULTIDIMENSIONALIDADE. ....	19
FIGURA 2 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) – DIMENSÕES E INDICADORES.....	28
FIGURA 3 - FLUXO CIRCULAR DA RENDA OBTIDO COM A EXPANSÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA.....	42
FIGURA 4 - MAPA DA MACRORREGIÃO DO CARIRI – CEARÁ TERRITÓRIOS DO CARIRI E CENTRO SUL.....	59

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA POR FAIXA ETÁRIA NO BRASIL 2010. ....	20
GRÁFICO 2 - ANÁLISE DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2016 E 2017 POR FAIXA ETÁRIA.....	21
GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA, POR RENDIMENTO DOMICILIAR, NOS ESTADO DO BRASIL EM 2019. ....	22
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE PESSOAS EM EXTREMA POBREZA, BRASIL, NORDESTE E CEARÁ – 2016/2017. ....	23
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DAS PESSOAS EM EXTREMA POBREZA NO NORDESTE NO PERÍODO 2003-2013.....	24
GRÁFICO 6– RESTRIÇÕES DE ACESSO NA INCIDÊNCIA BRASIL E POR REGIÃO - 2017. ....	30
GRÁFICO 7- ÁREAS DE ATUAÇÃO EM QUE OS PARTICIPANTES ESTÃO VINCULADOS – CARIRIAÇU – CE -2019.....	67
GRÁFICO 8 - RESPOSTAS MARCADAS NA ESCALA DA OPÇÃO PARCIALMENTE SOBRE OS CONHECIMENTOS BÁSICOS DO PBF COM OS ESPECIALISTA DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO DE CARIRIAÇU-CE - 2019.....	68
GRÁFICO 9 - RESPOSTAS DOS ESPECIALISTAS QUANTO A EXISTÊNCIA DE AÇÕES INFORMATIVAS SOBRE O PBF PARA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA - CARIRIAÇU-CE – 2019.....	73
GRÁFICO 10 - DIFICULDADES RELATADAS PELOS ESPECIALISTAS NO PBF PARA REALIZAÇÃO DAS AÇÕES COMPLEMENTARES PREVISTAS PELO PROGRAMA - CARIRIAÇU-CE - 2019. ....	75
GRÁFICO 11 - RELATOS DOS ESPECIALISTAS COM PECENTUAIS DE RESPOSTAS QUANTO A EFICIÊNCIA DO PBF NO COMBATE À POBREZA - CARIRIAÇU-CE - 2019. ....	83

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1- MESES QUE COMPÕEM O PERÍODO DE ACOMPANHAMENTO. ....	48
TABELA 2 - RELAÇÃO ENTRE OS MESES DE REPERCUSSÃO E O PERÍODO DE ACOMPANHAMENTO. ....	48
TABELA 3 - ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA – TOTAL BRASIL – IGD.....	54
TABELA 4: RESUMO DO RELATÓRIO BOLSA FAMÍLIA POR MUNICÍPIO – RMC - 2019 .....	58
TABELA 5: RENDA PER CAPITA, POBREZA E DESIGUALDADE – CARIRIAÇU – CE - 2019.....	61
TABELA 6 - ÁREA DE ATUAÇÃO DOS ESPECIALISTAS PARTICIPANTES DA PESQUISA - CARIRIAÇU – CE 2019.....	67
TABELA 7 – A PARTICIPAÇÃO DOS ESPECIALISTAS EM CURSOS DE CAPACITAÇÃO CONTRIBUI COM A EXECUÇÃO DO PBF – CARIRIAÇU - 2019.....	70
TABELA 8 – QUANTO A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE GESTÃO – CARIRIAÇU - 2019 .....	71
TABELA 9 - INDICAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES(EDUCAÇÃO E SAÚDE) – CARIRIAÇU-CE - 2019. ....	78
TABELA 10 - PROFISSIONAIS QUE REALIZAM O ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS NO PROGRAMA PBF – CARIRIAÇU-CE- 2019. ....	79
TABELA 11 – UTILIZAÇÃO DO RECURSO DO IGD SEGUNDO OS ESPECIALISTAS – CARIRIAÇU -2019.....	80
TABELA 12 - CITAÇÕES DOS ESPECIALISTAS SOBRE AS OPORTUNIDADES DE MELHORIAS PARA O PBF - CARIRIAÇU-CE - 2019. ....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício para a Superação da Extrema Pobreza
BVG	Benefício Variável vinculado à Gestante
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BVN	Benefício Variável Nutriz
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICB	Índice de Capacidade Básica
IDF	Índice de Desenvolvimento Familiar
IGD	Índice de Gestão Descentralizada do Município
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPH	Índices de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PNDA	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

## INTRODUÇÃO

A pobreza – a sua definição, como se apresenta, as formas de minimizá-la, entre outras questões – é uma temática presente na agenda governamental com a finalidade de promover debates e direcionar o surgimento de iniciativas e ações da política pública a fim de subsidiar a sua erradicação. Esse também é um assunto presente na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada por 193 países em 2015 entre eles o Brasil, estando como eixo central (AGENDA 2030, 2019).

A Agenda 2030 é um plano de ação desenvolvido pelos membros da Organização das Nações Unidas – ONU para as pessoas, o planeta e a prosperidade, tendo como objetivo fortalecer a paz universal. O plano é composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e 169 metas, a fim de erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento humano em todo o planeta (AGENDA 2030, 2019).

A pobreza é um dos mais graves problemas da sociedade contemporânea. Segundo Lang (2016, p. 29) “A pobreza continua sendo medida, sobretudo, com base na renda monetária, ou no consumo do lar”.

Amartya Sen (2017) faz a referência de que a discussão da pobreza nos argumentos de renda e utilitarismos está mais presente nas literaturas econômicas e de ética. Sobretudo, e de acordo com o que será discutido na pesquisa, é importante considerar que essa conversa não termina apenas com uma análise de renda. Para o autor, uma abordagem das capacidades relevantes possui uma amplitude e sensibilidade que atentam para outras considerações. Porém, é importante ressaltar e reconhecer que considerar a pobreza como uma privação de capacidades não significa negar a ideia que a baixa renda é claramente uma das razões principais para a pobreza.

Nesse sentido, as políticas públicas contribuem para inclusão desses grupos que estão à margem dos direitos básicos e que são diretamente atingidos pela renda inadequada. Elas se materializam através de ações, programas e projetos destinados a reduzir as desigualdades, sendo direcionadas para as necessidades desses sujeitos.

Planejar as políticas públicas significa considerar em sua formulação não apenas a execução, mas, também, o acompanhamento e a avaliação da materialização pública projetada em suas ações. Boullosa e Tavares (2010, p. 22) colocam que, “Avaliar programas sociais é de certa forma avaliar estratégias de investimentos voltados à produção de bens públicos e semipúblicos [...]”.

Os programas sociais de transferência de renda são estratégias da política pública no Brasil. Para Rocha (2013), a transferência de renda é uma inovação, uma vez que possibilita o rompimento com o ciclo de assistencialismo, onde as principais necessidades eram atendidas de forma emergencial, passando então a se instituir como uma importante faceta no sistema de proteção social do brasileiro. Uma das estratégias criadas pela política social de transferência de renda foi o Programa Bolsa Família – PBF.

O PBF é um programa de transferência mensal de renda com condicionalidades, surgiu no final de 2003 por meio da Medida Provisória nº 132, que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004). O programa “[...] visa melhorar a vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do Brasil” (MDS, 2018, p. 7).

Em mais de 15 anos de existência, o Programa Bolsa Família beneficiou 13.951.980 famílias, que receberam um valor médio de R\$ 188,16 (cento e oitenta e oito reais e dezesseis centavos) cada. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.625.161.695,00 no mês agosto do ano de 2018 (MDS, 2018).

O programa funciona como uma porta de entrada para o sistema de proteção social refletindo nos indicadores da saúde e escolar, apresentando redução da mortalidade infantil, e da educação, onde é possível perceber um menor índice de evasão. Esses indicadores são vinculados ao programa como condicionalidades exigidas, reunindo compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, se faz importante avaliar como essa política acontece na prática, ou seja, se como uma política focalizada e redistributiva, ela consegue de fato atingir os seus objetivos e metas, principalmente do ponto de vistas dos atores envolvidos no processo, gerando um debate social, desde a sua formulação, passando pela implantação até chegar aos seus beneficiários, identificando nesses, o desenvolvimento de sua perspectiva protagonista.

Sendo assim, o objetivo da pesquisa é avaliar como o Programa Bolsa Família, política pública de transferência de renda, acontece na Região Metropolitana do Cariri – RMC tomando como *locus* específico o município de Cariri, um dos municípios da composição.

A escolha pelo município de Cariri, Ceará, se deu a partir dos dados obtidos no sobre a população de todos os municípios que fazem parte da RMC, quantidade de famílias beneficiada com o PBF, percentual dessas famílias e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. O referido município apresentou o maior percentual de famílias beneficiadas (45%) e o menor IDHM (0,578), dados do PBF de 2019. Em 2020 o percentual é de 43,91% de famílias beneficiadas e o IDHM permanece o mesmo 0,578 (BRASIL, 2020).

Segundo David Fetterman (1994) *apud* Tavares e Boullosa (2010, p.62) “[...] a avaliação só tem sentido se tornar os sujeitos envolvidos mais capazes de compreender e atuar de modo transformador e democrático sobre as realidades em que estão inseridos.”.

Para alcance do objetivo proposto, a pesquisa se propôs, em um primeiro momento, contextualizar as temáticas que envolvem a pesquisa - pobreza, política pública, transferência de renda até chegar ao PBF. Em seguida, foi apresentada também uma caracterização de Caririaçu, município que compõe a Região Metropolitana do Cariri – RMC, escolhido como *locus* da pesquisa. O percurso metodológico que utilizado foi apropriado para atender o objetivo principal da pesquisa.

A problematização da pesquisa parte do pressuposto de que há uma necessidade de avaliar e monitorar as ações da política pública. Ou seja, será que a política de transferência de renda está sendo implementada no município de Caririaçu, Ceará, conforme é preconizada em sua legislação?

Como hipóteses tem-se que o Programa Bolsa Família está retirando as pessoas de condições extremas, e as pessoas beneficiárias que recebem a contribuição do governo se enquadram dentro dos padrões sociais determinados pela política.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, criada em 2004, é uma unidade do Governo federal vinculada ao Ministério da Cidadania, responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação de agentes sociais (BRASIL, 2019). Essa secretaria considera que a institucionalização da avaliação é parte do processo de gestão dos programas, como também, a publicação dos seus estudos. As informações produzidas nas avaliações têm como objetivo subsidiar gestores a fim de aperfeiçoar os programas.

Pretende-se, com os resultados da avaliação realizada na pesquisa, concluir se a versão apresentada do Programa atende a sua proposta de contribuir com a emancipação e a promoção do desenvolvimento humano ou, se há uma necessidade de instituir mudanças, com também, derrubar discursos que atribuem ao programa características midiáticas e políticas.

## **1 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo da pesquisa tem como objetivo apresentar ao leitor o máximo de informações sobre o conceito de pobreza e suas classificações, considerando que esse embasamento teórico servirá de sustentação para compreensão da criação e manutenção dos programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família.

## 1.1 UMA DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA SOBRE O CONCEITO DE POBREZA

Discutir o conceito de pobreza no Brasil é algo desafiador, uma vez que seu significado estará sempre ligado aos aspectos do território em que irá se ancorar o debate e a abordagem que será utilizada pelo espectador.

Há uma série de opções a se definir: se a pobreza se reduz ou não à insuficiência de renda, se a condição de pobre é absoluta ou deve variar com a evolução de renda da sociedade, se a pobreza deve ter uma relação estreita com necessidades nutricionais ou se as necessidades básicas dependem de parâmetros culturais e sociais (SOARES, 2019, p. 08).

Para Amartya Sen (2010), o conceito de pobreza remete a diversos tipos de privações, podendo estar relacionado meramente a baixa renda, como normalmente é analisada pelas literaturas, sendo referenciada como pobreza monetária, ou a uma perspectiva de ausência das capacidades básicas designada como pobreza multidimensional.

A Figura 1 apresenta um mapa conceitual sobre o conceito de pobreza e suas dimensões. Seguindo inicialmente a linha tradicional de análise ligada à insuficiência de renda (pobreza monetária), existe um critério para classificação dessa pobreza que é instituído por linhas de corte. Essas linhas são instituídas com influências de caráter administrativo políticos ou, até mesmo, de cunho científico (Figura 1).

No Brasil, não há uma linha específica e sim, existem diversos critérios seletivos utilizados pelas políticas públicas sociais assumindo na maioria das vezes as linhas administrativas. “Os valores das linhas administrativas costumam ser construídas tendo em mente os recursos possíveis de serem alocados para cada política (compromisso entre o factível e o aspiracional)” (IBGE, 2017, p. 62).

(...) para fins de mensuração e delimitação de público-alvo de políticas públicas sociais de combate à pobreza, a métrica da renda permanece como principal, quando não único, instrumento de seleção de beneficiários. Primeiramente, para entender as inferências sobre a pobreza monetária é necessário contextualizar as classificações da pobreza definidas como extrema pobreza e pobreza adotadas especificamente no Brasil (COBO, ATHIAS e MATTOS, 2014, p. 10).

Em 2003, os valores declarados pelo Governo Federal para as linhas de pobreza e extrema pobreza, respectivamente, foram R\$ 50,00 e R\$ 100,00, sendo esse critério também adotado pelo PBF. Em 2011, houve um ajustamento desses valores através de decreto

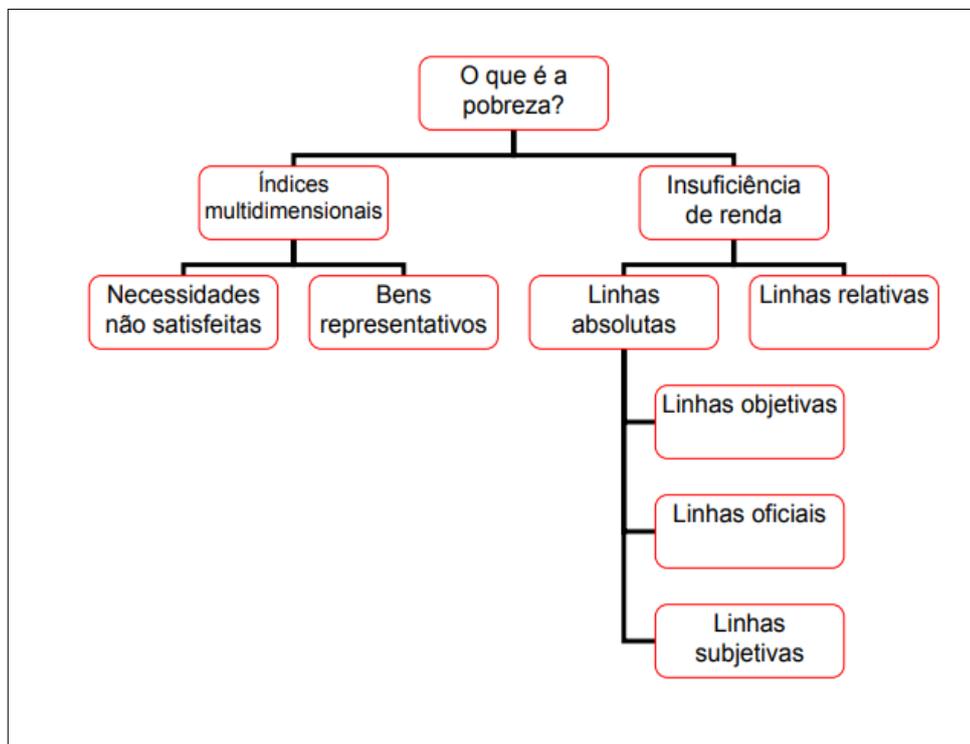
presidencial e foram definidos, como linhas oficiais, os valores de R\$ 70,00 para extrema pobreza e R\$ 140,00 por pessoa para a pobreza (SOARES, SOUZA, *et al.*, 2016).

Em 2014, visto a necessidade atualizar o poder de compra, ambos os valores foram reajustados para R\$ 77,00 (extrema pobreza) e R\$ 154,00 (pobreza) mensais *per capita* (BRASIL, 2014)

O reajuste teve como referencial US\$ 1,25 PPC, ajustado pelo fator de conversão para consumo doméstico do Banco Mundial, proporcionando comparabilidade internacional aos resultados brasileiros na superação da extrema pobreza e tendo por data de referência o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BRASIL, 2014, p. 78).

No ano de 2019 o Ministério da Cidadania, divulgou através do seu portal que as famílias em situação de extrema pobreza seriam aquelas com renda *per capita* de R\$ 89,00 e de pobreza as com renda mensal por pessoas entre R\$ 89,00 até R\$ 178,00 (BRASIL, 2020).

**FIGURA 1 - CONCEITO DE POBREZA E SUA MULTIDIMENSIONALIDADE.**



Fonte: (SOARES, 2019, p. 8)

O Gráfico 1 contempla os dados da extrema pobreza com classificação por faixa etária, seguindo dados do Censo Demográfico do IBGE. Esse instrumento de recenseamento demográfico é o principal documento para conhecer as condições de vida de uma população (IBGE, 2019). Um dado que merece atenção no Gráfico 1 é a faixa etária onde se localiza o

maior percentual de pessoas em situação de extrema pobreza. São 1.757.901 pessoas entre 18 e 24 anos, ou seja, pessoas que representam a População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, “(...)uma parcela do contingente populacional que representa todas as pessoas que trabalham ou que estão procurando emprego. São essas pessoas que produzem para o país e que integram o sistema produtivo (CAMPOS, 2016, p. 1).

É importante ressaltar que no ano de 2019 foi possível perceber uma desaceleração na taxa de desocupação. Segundo dados do IPEA (2019)

A análise desagregada com os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) mostra, inclusive, uma queda de 1,2% na ocupação entre os trabalhadores mais jovens no terceiro trimestre de 2019 – apesar disso, a taxa de desocupação dos jovens recuou devido à retração de 1,3% da força de trabalho desse segmento (LAMEIRAS, CORSEUIL, *et al.*, 2019, p. 1).

### GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA POR FAIXA ETÁRIA NO BRASIL 2010.



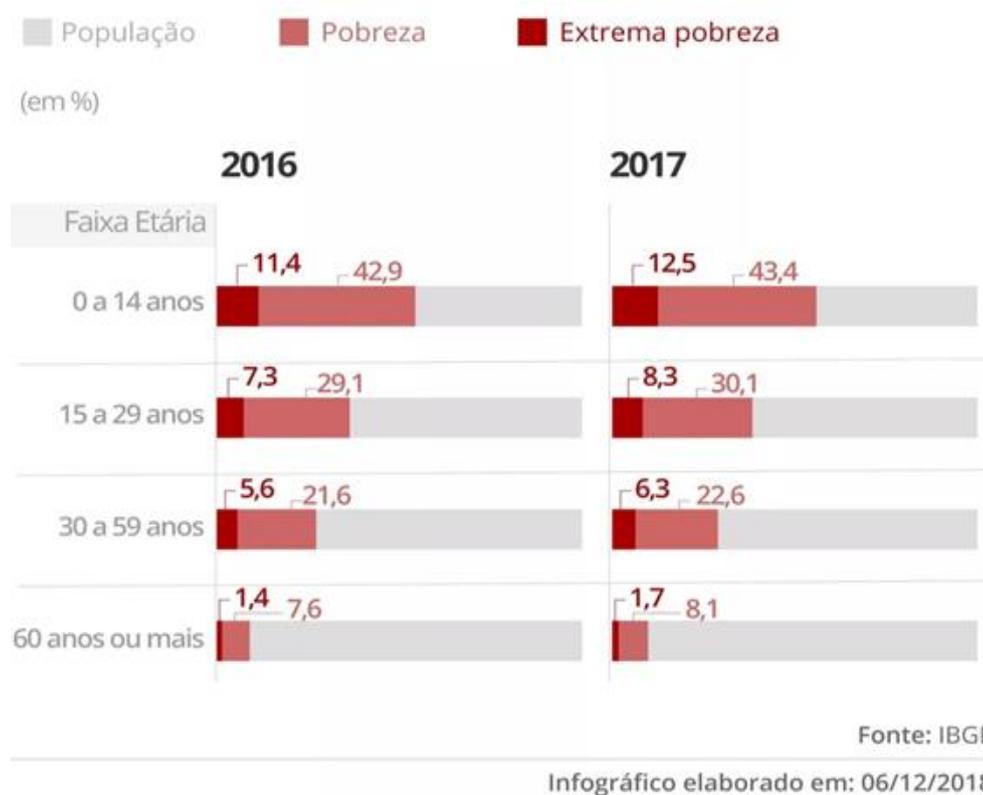
Fonte: (BRASIL, 2019, p. 1)

Dados mais recentes sobre a extrema pobreza no Brasil (2018) indicam que em 2016 o Brasil tinha 25,7% da população de pessoas pobres, já em 2017 esse número cresceu para quase 55 milhões de pessoas, correspondendo a 26,5%, considerando como parâmetro a medida de US\$ 5,50 PPC diários. A distribuição desses percentuais por estados mostra que a maior concentração dessa população com renda inferior a linha determinada como de extrema pobreza está localizada no Nordeste do Brasil, com 44,8% (IBGE, 2018).

Complementando os dados informados, em 2018, o Brasil tinha 13,5 milhões de pessoas com renda mensal per capita inferior a R\$ 145,00, ou seja, U\$S 1,9 por dia. Esse número de pessoas é equivalente a população de países como Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal. O percentual de pessoas em extrema pobreza no ano de 2018 foi de 6,5%, um recorde em sete anos (NERY, 2019).

O Gráfico 2 relaciona os dados da extrema pobreza no Brasil por faixa etária, fazendo um comparativos entre os anos de 2016 e 2017 e demonstrando um crescimento da pobreza e da extrema pobreza em todas as categorias.

**GRÁFICO 2 - ANÁLISE DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2016 E 2017 POR FAIXA ETÁRIA.**



Fonte: (SILVEIRA e GERBELLI, 2018, p. 1).

Porém, comparando os dados do Gráfico 2 com os apresentados no Gráfico 1, resultado da pesquisa do IBGE (2010), a faixa etária com o maior índice de extrema pobreza no anos de 2016 e 2017 é a de crianças e jovens modificando o cenário anterior.

Historicamente, o Brasil sempre foi um país com pobreza concentrada em crianças e jovens. E, apesar do retrocesso recente, as condições destes grupos até melhoraram nas últimas décadas com a implementação de programas sociais, como o Bolsa

Escola, nos anos 90, depois incorporado ao Bolsa Família (SILVEIRA e GERBELLI, 2018, p. 1).

Ainda citando Silveira e Gerbelli (2018), eles explicam que o fato da extrema pobreza se concentrar nessa faixa etária (0 a 14 anos) é consequência de uma priorização dos gastos públicos para as pessoas com idades mais avançadas em consequência do atual modelo previdenciário existente no Brasil.

Ainda analisando os dados da extrema pobreza, os percentuais apresentados pelo Gráfico 3 resultante da pesquisa de Indicadores Sociais do IBGE (2019) mostra os dez estados com maior índice de extrema pobreza são, Maranhão, Alagoas, Amazonas, Sergipe, Piauí, Acre, Bahia, Ceará, Pernambuco e Paraíba. É importante mencionar que em 2018 todos os estados da região Norte e Nordeste apresentam percentuais de pobreza acima da média nacional (NERY, 2019).

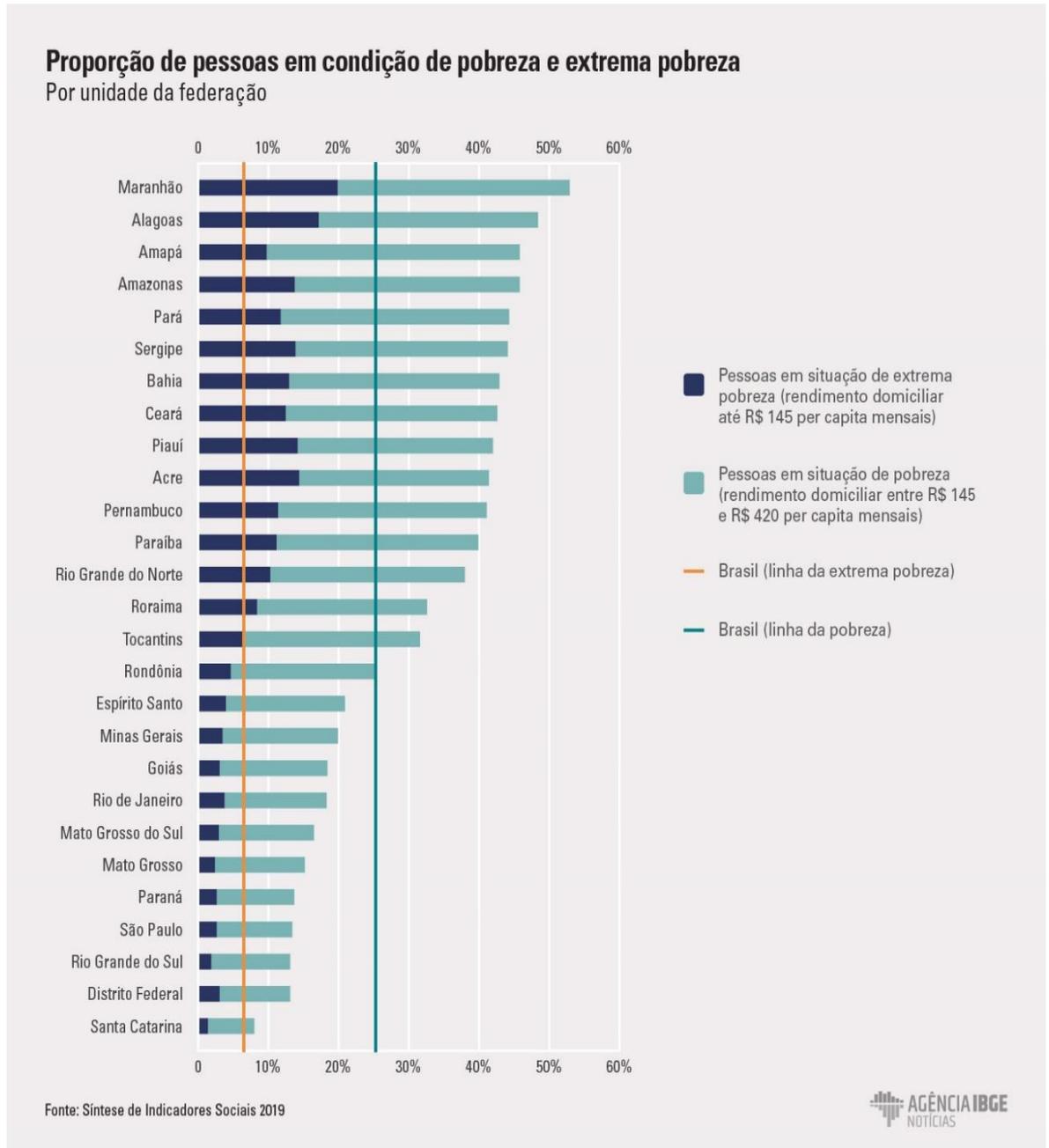
Delimitando a pesquisa para o Estado do Ceará, *locus* da pesquisa em questão, segundo dados informados pelo IPECE (2018), demonstrados no Gráfico 4, a extrema pobreza no Ceará nos anos de 2016 e 2017 apresentou um percentual de 9,6% e 9,9% tendo como base a linha de extrema pobreza de R\$ 70,00 com valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para Reais de 2017.

No estado do Ceará, o total da população em extrema pobreza é de 1.343.087, sendo 320.756 pessoas entre 0 e 9 anos (corroborando com os dados apresentados no Gráfico 2), 164.426 pessoas entre 18 a 24 anos e 32.231 pessoas com 60 anos ou mais (IBGE, 2010).

(...) o percentual da população total em situação de miséria diminuiu no período estudado no Ceará, especificamente tinha-se um valor de 39,76%, em 1991, passando para 28,11%, no ano 2000, e 14,69%, em 2010, representando uma redução relativa de 63,05% entre 1991 e 2010 (ASSIS, MEDEIROS e NOGUEIRA, 2017, p. 182).

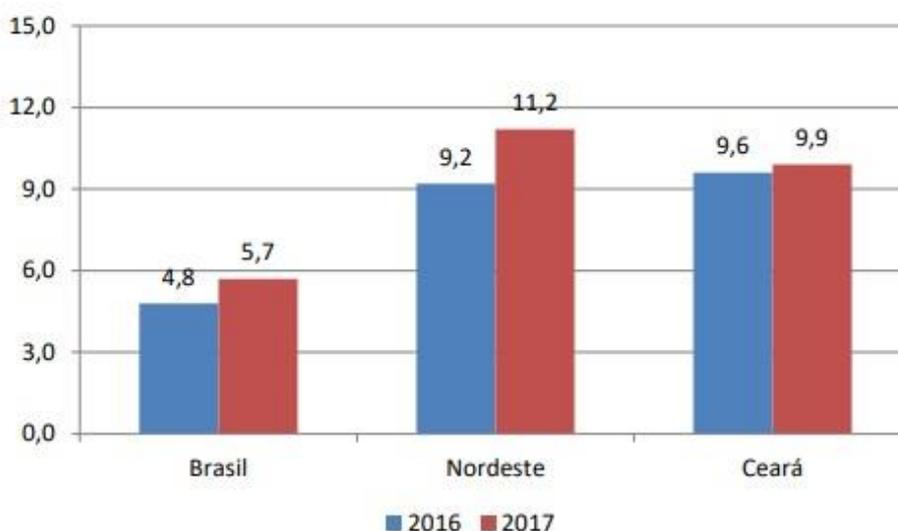
Considerando que o estado do Ceará que compõe geograficamente a região do Nordeste e, conseqüentemente, contribui para os seus resultados, faz-se importante apresentar que, em se tratando de famílias agrícolas, essa região obteve, no período 2004-2013, resultado um pouco melhor na redução da pobreza em comparação com resultados nacionais (SOARES, SOUZA, *et al.*, 2016).

**GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA, POR RENDIMENTO DOMICILIAR, NOS ESTADOS DO BRASIL EM 2019.**



Fonte: (IBGE, 2019, p. 1)

**GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE PESSOAS EM EXTREMA POBREZA, BRASIL, NORDESTE E CEARÁ – 2016/2017.**



Taxa de variação			
Período	Brasil	Nordeste	Ceará
2017/2016	18,8	21,7	3,1

Fonte: (IPECE, 2018, p. 4)

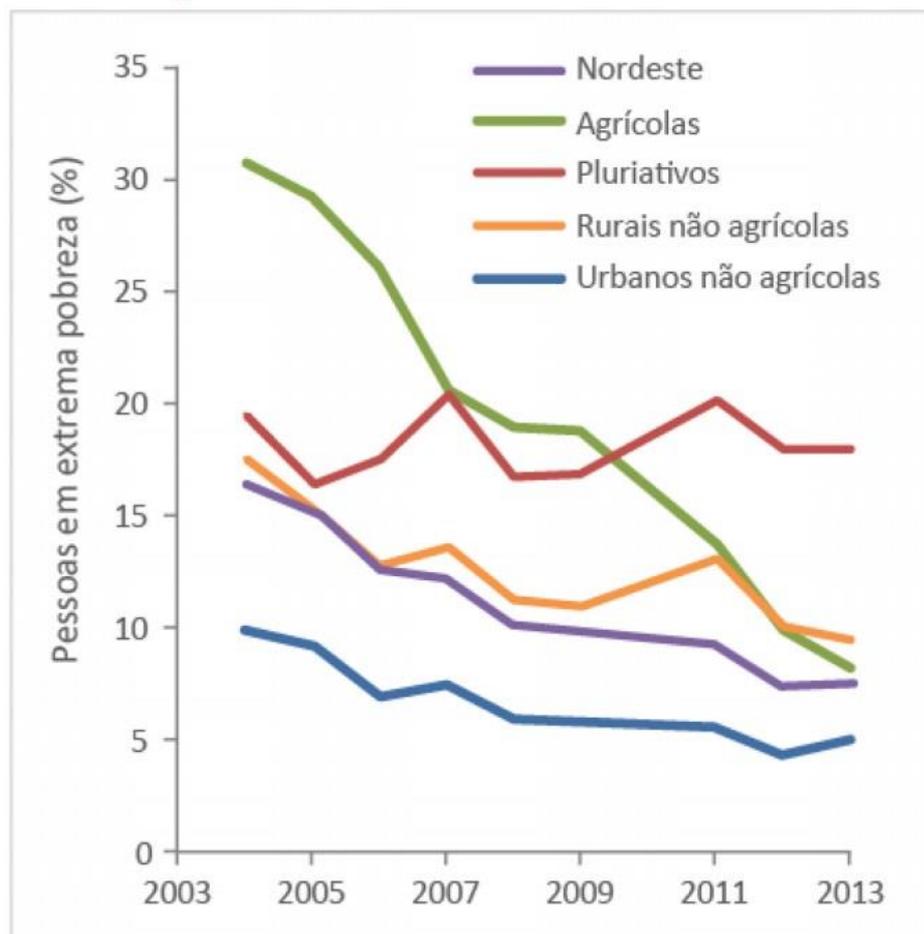
Utilizando como parâmetro de análise o Gráfico 5, que demonstra a extrema pobreza no Nordeste, pode-se perceber que a situação da extrema pobreza em regiões urbanas não agrícolas também apresenta um resultado de declínio no período compreendido entre 2003-2013 nessa mesma região.

Dialogando com Rocha (2013), alguns fatores foram responsáveis para que houvesse uma redução sustentada da pobreza no período compreendido entre 2003-2011. Realizando uma análise em um sentido monetário, três fatores marcaram a pobreza e contribuíram para sua redução: o comportamento do mercado (geração de 15 milhões de emprego formal), a política de valorização do salário mínimo e a expansão das transferências de rendas assistenciais.

Analisando o Gráfico 5, é possível perceber que a maior queda na extrema pobreza no Nordeste está concentrada nas famílias Agrícolas, onde também era registrado o maior percentual. Segundo Soares *et al.* (2016, p. 9) essa redução pode ser compreendida “(...)simplesmente em razão da migração de pessoas que abandonam as áreas rurais ou ocupações agrícolas e se dirigem às áreas urbanas e ao mercado de trabalho urbano”.

**GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DAS PESSOAS EM EXTREMA POBREZA NO NORDESTE NO PERÍODO 2003-2013.**

## Extrema pobreza no Nordeste



Fonte: (SOARES, SOUZA, *et al.*, 2016, p. 6)

Retomando a discussão sobre as linhas de corte, além das já mencionadas, existem outros indicadores que podem aferir a pobreza, entre esses está a condição de moradia. Para construção desse indicador, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) considerou apenas os domicílios particulares permanentes, utilizando como unidade de análise os moradores e não os domicílios (IBGE, 2017).

O primeiro conjunto de indicadores considera a ausência de banheiro ou sanitário sendo de uso exclusivo dos moradores, paredes externas do domicílio construídas predominantemente com material não durável, a presença de um número de moradores superior ao que seria adequado ao domicílio e o gasto com aluguel – situação onde o valor do aluguel do domicílio é igual ou superior a 30% do rendimento domiciliar, sinalizando que os custos da moradia podem estar comprometendo outras necessidades dos moradores. O segundo conjunto de indicadores analisado nessa dimensão, diz respeito à cobertura de três serviços de saneamento básico: abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial e coleta direta ou indireta de lixo (IBGE, 2017).

Para análise desses dados se faz importante considerar as diferenças regionais, a fim de sinalizar onde estão os lugares com maiores e menores contingentes de pessoas que estão passando por dificuldades econômicas, em razão de não ter acesso a recursos monetários.

Ainda segundo o IBGE (2017, p. 60) “no Brasil, em 2016, a renda total apropriada pelos 10% com maiores rendimentos era 3,4 vezes maior que o total de renda apropriado pelos 40% com menores rendimentos”. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (2018) a estimativa de famílias de baixa renda é de 20.094.955 e de famílias pobres, 13.738.415.

O grupo dos 10% com maiores rendimentos sofreu uma redução do rendimento médio entre os anos de 2012 e 2015 (de R\$ 5.408,00 para R\$ 5.373,00), mas, no ano de 2018, resultou em um rendimento médio de R\$ 5.764,00, sendo esse o maior valor da série. Ainda no ano de 2018, houve uma melhora nos indicadores de trabalho. Os valores de rendimentos cresceram, porém, o grupo dos 10% se apropriou de uma parcela maior do que o do grupo de 40% com menores rendimentos. Esse fenômeno foi responsável pela ampliação da desigualdade social (NERY, 2019).

O Brasil se encontra na posição 36º no ranking de 42 países no crescimento do PIB (1%), dados do segundo trimestre de 2019. Segundo levantamento feito pela agência de classificação de risco brasileira Austin Rating, como consequência a esse dado, o país apresenta um grande índice de desigualdade no espaço de renda (AUSTIN RATING, 2019).

Para além de uma questão financeira, em uma visão mais abrangente das desigualdades é possível perceber que as consequências nas diferenças de renda estão longe de ser um problema monetário. As desigualdades também provocam privações e, conseqüentemente, originam problemas na sociedade que interferem diretamente com o desenvolvimento humano. É nessa perspectiva que a pobreza é compreendida como um fenômeno multidimensional, sendo assim, é importante entender que a pobreza real, compreendida como a privação das capacidades, chega a ser mais significativa do que no sentido tradicional da pobreza, ou seja, a monetária. Embora as duas perspectivas estabeleça relação entre elas, ou seja, o valor monetário possibilita a conversão de renda em funcionamentos (SEN, 2010).

Para além da mensuração da pobreza monetária, hoje já se adota uma abordagem multidimensional da pobreza na América Latina, também baseada na metodologia proposta Alkire e Foster (2009), mas que possui, ainda, um caráter essencialmente exploratório. Para essa análise empírica são considerados os indicadores tradicionais de necessidades básicas insatisfeitas: padrão de vida (água, saneamento, eletricidade, combustível para cozinhar, materiais da moradia e amontoamento) e educação (anos de escolaridade e frequência escolar). São considerados pobres todos aqueles privados

em ao menos dois dos oito indicadores considerados (FAHEL, TELES e CAMINHA, 2016, p. 4).

O conceito de pobreza multidimensional é uma discussão, sobretudo, contra hegemônica e inovadora, constituindo uma alternativa para um possível entendimento a respeito do fenômeno pobreza. Nessa perspectiva, e respaldado também no pensamento de Amartya Sen, a pobreza multidimensional “(...) pode proporcionar uma matriz abrangente para o direcionamento de propósitos e metas das políticas públicas sociais (FAHEL, TELES e CAMINHA, 2016, p. 2)”.

Assim como existe indicadores para pobreza monetária, também é possível mensurar a pobreza multidimensional. Para isso, é necessário enfatizar que “(...) esforços para medição multidimensional são relativamente mais recentes que os empreendidos para as medidas monetárias (COBO, ATHIAS e MATTOS, 2014, p. 13)”.

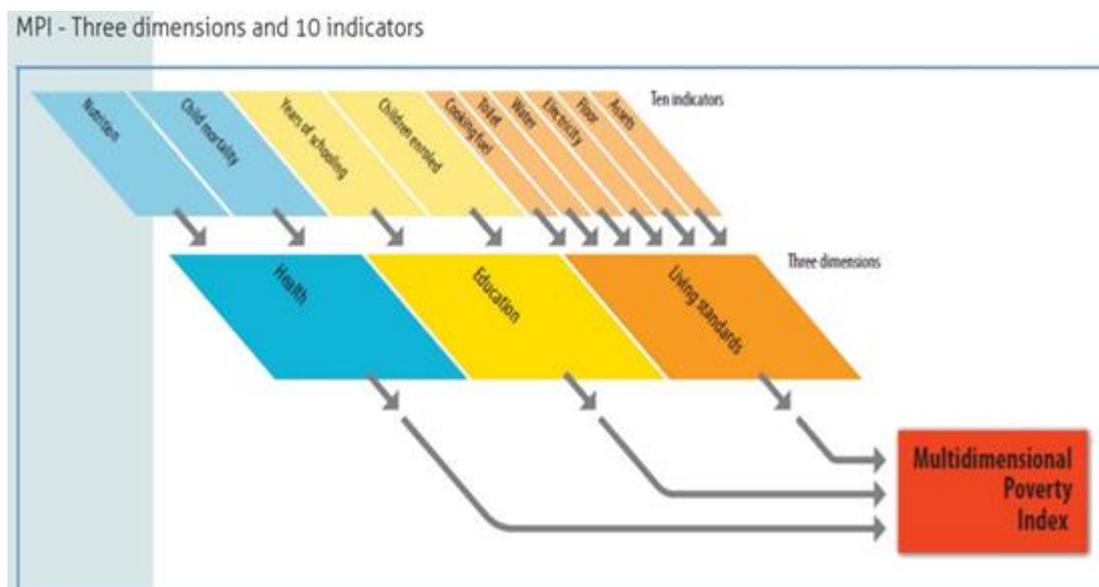
(...) a ideia de construir um indicador escalar que sintetize todas as dimensões relevantes da pobreza humana tomou maior impulso somente após a criação dos Índices de Pobreza Humana (IPH-1 e IPH-2) pelo programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em meados da década de 1990, desenvolvidos por Sudhir Anand e Amartya Sem. (BEZERRA, KHAN e ROCHA, 2015, p. 159)

Algumas metodologias/indicadores de análise foram definidas com o objetivo de aferir a pobreza em uma perspectiva de capacidades. O Índice de Pobreza Multidimensional – IPM foi o primeiro a ser contemplado, uma vez que surgiu para substituir o Índice de Pobreza Humana - IPH. O IPM, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), é uma ferramenta para medir o progresso contra o ODS 1 (objetivo do desenvolvimento sustentável), ou seja, contra a erradicação da pobreza. A pobreza multidimensional é mensurada pelo IPM através de indicadores de saúde, educação e padrão de vida, sendo possível identificar quem são os pobres e, como eles são pobres. Os resultados são analisados por grupos, a fim de poder sinalizar quais privações caracterizam a pobreza e quais delas são responsáveis por impulsionar a redução ou o aumento dela (UNPD, 2019).

A Figura 2 apresenta dados referentes à *Multidimensional Priverty Index* (Índice de Pobreza Multidimensional). Nela são apresentadas três dimensões do IPM: a saúde, a educação e o padrão de vida. Para cada dimensão o gráfico associa indicadores, no total são apresentados dez indicadores. Relacionado à dimensão da saúde, estão os indicadores de nutrição e de mortalidade infantil; à dimensão da educação, estão os anos de escolaridade e as crianças matriculadas; à dimensão padrão de vida, está os indicadores referentes a gás de cozinha, ao

banheiro, a água, a eletricidade, ao assoalho e aos recursos (COBO, ATHIAS e MATTOS, 2014).

**FIGURA 2 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) – DIMENSÕES E INDICADORES**



Fonte: (COBO, ATHIAS e MATTOS, 2014, p. 15)

Resultados apresentados no relatório do IPM no ano de 2019 mostram que no Brasil, no ano de 2015, 3,8% da população, ou seja, aproximadamente 7,7 milhões de pessoas se encontravam em condições de pobreza multidimensional. Outro dado importante é que, de acordo com esse mesmo relatório, o IPM do Brasil é de 0,016, o mesmo da China. Ainda segundo o mesmo relatório, as dimensões que mais contribuem para a pobreza no Brasil são a saúde (49,8%), padrões de vida (27,3%) e educação (22,9%) (UNPD, 2019).

Analisando ainda os dados do Brasil, foi desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome - MDS o Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF. Esse indicador tem como objetivo principal analisar o grau de vulnerabilidade das famílias cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal para Políticas Sociais – CadÚnico. O IDF foi elaborado a partir de seis dimensões: a vulnerabilidade; o acesso ao conhecimento; o acesso ao trabalho; a disponibilidade de recursos; o desenvolvimento infantil e as condições habitacionais (BRASIL, 2019).

Outro indicador criado com o objetivo de monitorar as tendências mundiais de privação é o Índice de Capacidade Básica – ICB. Esse índice foi desenvolvido pela Social Watch, rede internacional de organização de cidadãos que trabalham em defesa de várias

bandeiras, entre elas, a da erradicação da pobreza e suas causas. O ICB é composto pela taxa de mortalidade infantil, pelo número de nascimentos assistidos por pessoas capacitadas e pela taxa de matrícula do ensino fundamental (SOCIAL WATCH, 2019).

Juntos esses indicadores de bem-estar básico fornecem os elementos do que deveria ser considerado como um “piso social mínimo”. Somados, deveriam alcançar 100%, o que significaria que nenhuma criança estaria fora da escola, nenhuma mulher daria à luz sem assistência e nenhum bebê nascido vivo, ou no mínimo menos do que 1% dos que nascessem vivos, morreria antes de completar cinco anos, já que a principal causa das mortes evitáveis é a pobreza e a desnutrição. (SOCIAL WATCH, 2019, p. 3).

Ainda na perspectiva de identificar indicadores que atuem diretamente na mensuração da pobreza multidimensional, a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar - PNDA (2017) faz um recorte sobre a inadequação das capacidades associando as restrições de acesso a cinco dimensões ou direitos básicos como, a educação, a proteção social, a habitação, o saneamento básico e a comunicação (IBGE, 2017, p. 80).

A pesquisa realizada pela PNAD também apresenta uma discussão sobre em quantos indicadores de pobreza a pessoa deve sofrer privações para que seja considerado um pobre multidimensional. Duas abordagens são utilizadas para essa leitura uma é a da União, onde é considerado o recorte de ao menos uma privação para que a pessoa seja categorizada como pobre multidimensional ou, utilizando o método da abordagem da interseção, onde é possível escolher um número intermediário de privações até ser necessário haver privação em todas as dimensões (IBGE, 2017, p. 81).

(...) 64,9% da população brasileira tinha restrição em ao menos uma das dimensões estudadas em 2016. Tal incidência variava segundo os grupos populacionais, atingindo 80,0% das pessoas de 60 anos ou mais de idade, com seu ápice (81,3%) concernindo as mulheres pretas ou pardas sem cônjuge com filhos pequenos no domicílio (IBGE, 2017, p. 81).

O Gráfico 6 cita as restrições de acesso de acordo com a narrativa de inadequação já realizada no parágrafo anterior. Considerando o território de realização da pesquisa que se estabelece no estado Ceará, os comentários serão tecidos para os dados referentes a esse estado com o objetivo de fundamentar as discussões posteriores. Entre as restrições definidas como indicadores de inadequações pelo estudo realizado pelo IBGE (2016), aqueles que atendem ao escopo da pesquisa por estabelecer uma relação com a temática que será estudada e por isso necessitam de uma análise mais aprofundada são: o saneamento básico (31,3%), a educação (18,3%) e a proteção social (16,25%).

Na restrição de acesso aos serviços de saneamento básico, são consideradas carentes as pessoas que não conseguem ter acesso, de forma simultânea, à coleta seletiva de lixo, à água disponível por rede e ao esgotamento sanitário por rede coletiva ou individual. No Ceará, foi identificado, conforme o Gráfico 6, que 33,9% da população sofre restrições nessa área. A educação contempla crianças e adolescentes que não frequentam a escola, pessoas de 15 anos ou mais que ainda são analfabetas e pessoas de 16 que não concluíram o ensino fundamental. No Estado do Ceará, segundo a pesquisa, 19,1% da população se encaixa em uma dessas condições. Comparando com a situação Brasil que é de 23,7%, o estado tem um alto índice de vulnerabilidade na área de Educação. No item da proteção social, ainda de acordo com o Gráfico 6, o Estado do Ceará se encontra entre os cinco que possuem um maior percentual (16,3%) de restrição (IBGE, 2017).

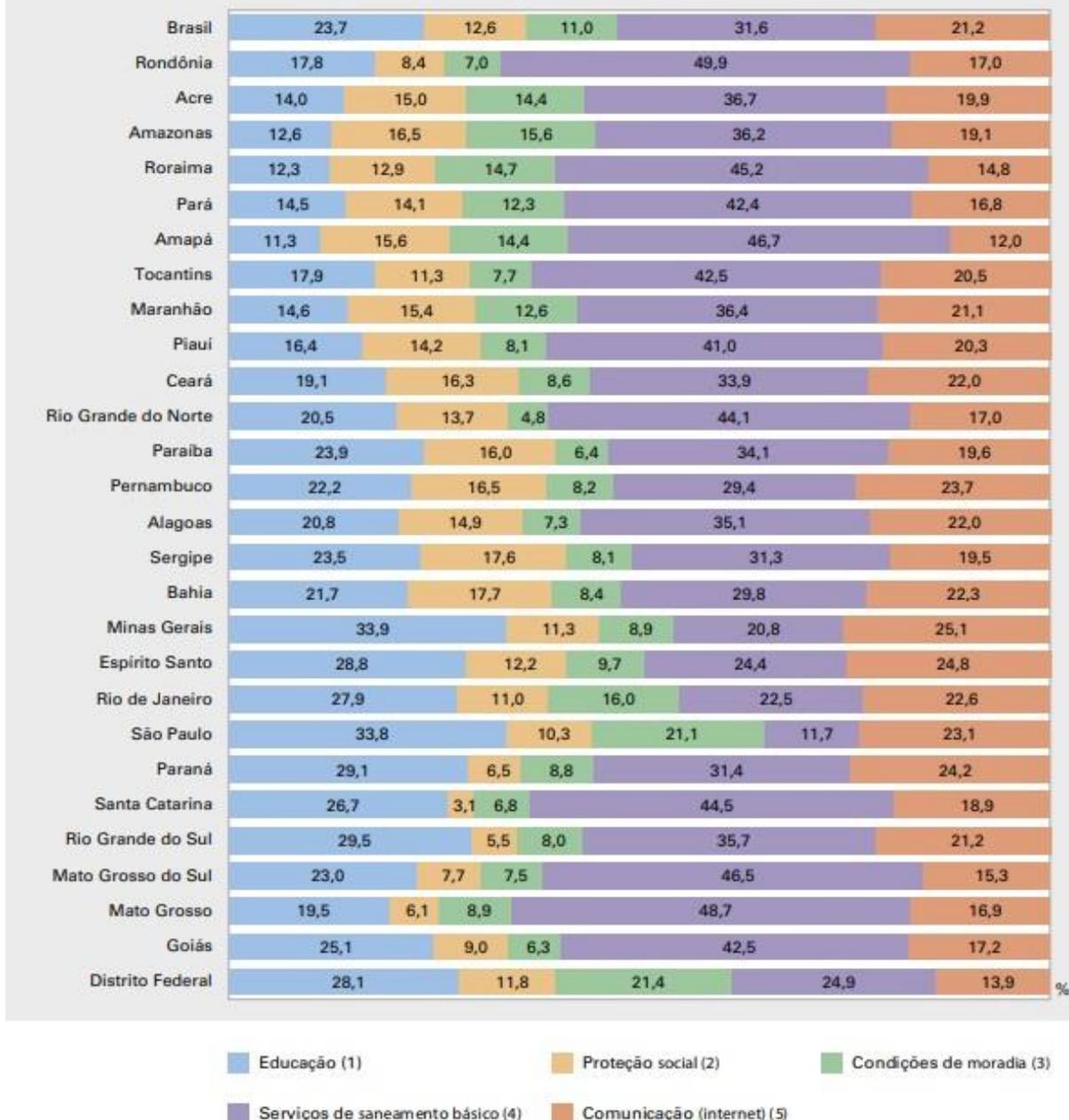
Temáticas como essas, discutidas nos indicadores de restrições sociais e outras questões que envolvem: o bem-estar; a agricultura; a igualdade de gênero; a energia limpa e acessível; as desigualdades sociais; as cidades e comunidades sustentáveis; o consumo e a produção; o crescimento econômico; a inovação e a cultura de paz estão presentes na agenda mundial, a fim de promover ações que possam minimizar os problemas relacionados às necessidades humanas, à conservação do meio ambiente, ao consumo dos recursos naturais. Nesse sentido, no ano de 2015, a Organização das Nações Unidas – ONU transformou essas temáticas em objetivos. Dessa forma, surgem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS com o intuito de contrabalançar a existência humana digna, sem colocar em risco o meio ambiente (ONU, 2019).

Os ODS são estratégias criadas pela ONU para contribuir com o desenvolvimento humano, com a preservação do meio ambiente e com o bem viver das gerações presentes e futuras. O primeiro objetivo dos ODS e que atende a finalidade da pesquisa é a erradicação da pobreza. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA:

Em 2000, o mundo comprometeu-se em reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza e alcançou ganhos notáveis no desenvolvimento humano. Até 2015, a pobreza havia sido reduzida significativamente, o acesso ao ensino básico e os resultados da saúde melhoraram, bem como foram realizados progressos na promoção da igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres e meninas. No entanto, a erradicação da pobreza extrema continua a ser um desafio, com mais de 700 milhões de pessoas vivendo, globalmente, com menos de US\$ 1,90 (PPP) por dia e mais da metade da população global vivendo com menos de US\$ 8,00 por dia (AGENDA 2030, 2019, p. 1).

**GRÁFICO 6**– RESTRIÇÕES DE ACESSO NA INCIDÊNCIA BRASIL E POR REGIÃO - 2017.

**Gráfico 14 - Contribuição das diversas restrições ao acesso na taxa de incidência ajustada, segundo as Unidades da Federação - 2017**



Fonte: (BARBOSA, 2018, p. 5)

Para o enfrentamento da situação de extrema pobreza, a ONU definiu, através da Agenda 2030, algumas metas a serem alcançadas para cada objetivo do desenvolvimento sustentável. As metas estabelecidas foram:

1. Erradicação da pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares do mundo, sendo medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia.
2. Redução de pelo menos pela metade da proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza multidimensional, de acordo com as classificações nacionais.
3. Implementação, para todo o país, de medidas e sistemas de proteção social apropriados, para todos, incluindo pisos, atingindo no tempo proposto a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.
4. Garantia de que todos os homens e mulheres, em destaque os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, ao acesso a serviços básicos, a propriedade e o controle sobre a terra e a outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.
5. Construção da resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e redução da exposição e vulnerabilidade a eventos extremos relacionados com o clima, os desastres econômicos, sociais e ambientais.
6. Garantia de uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, de forma a proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento possam implementar programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões
7. Criação de marcos políticos sólidos, em todos os níveis territoriais, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, apoiando investimento para ações a fim de erradicação da pobreza (AGENDA 2030, 2019).

Na perspectiva de contribuir no alcance dessas metas, o Estado reconhece a necessidade da realização de políticas públicas sustentáveis adequadas ao desenvolvimento, alinhadas às dimensões da sustentabilidade e que promovam a inclusão social de todos os sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

As políticas públicas de proteção social buscam garantir o acesso aos direitos sociais, promovendo a inclusão através de ações concretas do Estado e da Sociedade Civil no enfrentamento da pobreza e das questões sociais.

A análise da pobreza em uma visão multidimensional, contextualizada e personalizada examinando aspectos constituintes de cada sociedade e/ou comunidade, com um alcance de suas múltiplas dimensões estruturantes, pode proporcionar uma matriz abrangente para o direcionamento de propósitos e metas das políticas públicas sociais (FAHEL, TELES e CAMINHA, 2016, p. 3).

Como política social, a transferência de renda é um componente do Sistema de Proteção Social que pressupõe o desenvolvimento de ações e articulações por meio de políticas e programas estruturantes no enfrentamento da pobreza, em seu amplo entendimento, e das desigualdades sociais.

Considerando que a discussão permeada até o final dessa seção do trabalho permite um entendimento sobre a situação da pobreza e da extrema pobreza no Brasil e no estado do Ceará, a seção seguinte pretende apresentar um texto sobre as políticas públicas no Brasil, em especial as que foram planejadas como estratégias de combate a condição da pobreza e extrema pobreza trazendo como foco principal a política de Transferência de Renda.

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Os debates sobre temáticas de transformação social, enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais conduzem, na maioria das vezes, para a necessidade de formulação de ações e estratégias que envolvem o poder público e a sociedade civil na proposição de políticas públicas. Para estabelecer um entendimento sobre origem e a ontologia das políticas públicas é importante estabelecer alguns debates iniciais.

O primeiro ponto é compreender que o termo política reporta a duas temáticas diferentes. Em um sentido geral e comum, a política significa parlamento, voto, entre outros sinônimos ligados à eleição. Em uma segunda leitura e, atendendo ao objeto de estudo da pesquisa, o conceito de política está associado às ações desenvolvidas pelo Estado no enfrentamento das necessidades sociais (PEREIRA, 2009).

Ainda na perspectiva da segunda conotação, o conceito de política para Hannah Arendt (2002) baseia-se, entre outras coisas, na pluralidade do homem e no tratamento da convivência entre os diferentes. A autora acrescenta que, nos tempos modernos, a “coisa política” pode ser compreendida como um meio para proteger o sustento da vida da sociedade e o desenvolvimento do social livre.

Embora seja uma temática surgida em tempos longínquos, “[...] a temática política pública tem sido construída e aperfeiçoada desde a década de trinta do século XX[...]

(GIANEZINI, BARETTO, *et al.*, 2017, p. 6)”, a política pública enquanto conceito pode ser comparada a temáticas contemporâneas como o desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade, o bem-viver, no sentido que ambos conceitos ainda estão em processo de discussão.

(...) entre as várias definições de políticas públicas existentes, alguns elementos encontram-se frequentemente presentes. Em primeiro lugar, podemos citar o foco em aspectos estruturais ou procedimentais que, processualmente, são compostos pela identificação de um problema, estabelecimento de objetivos (soluções), escolha de formas de atuação, definição de um curso de ação específico e implementação das decisões (BRASIL e CAPELLA, 2016, p. 75).

Como disciplina, a política pública surge nos Estados Unidos da América – EUA sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, focando diretamente nas ações do governo. Na Europa, diferentemente, a política pública foca no papel que o Estado tem como produtor de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Ainda de acordo com Souza (2006), os fundadores da política pública foram: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. A expressão *polyce analysis* foi introduzida por Laswell (1936), enquanto que Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Lindblom (1959; 1979), além de questionar o racionalismo de Laswell e Simon, propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo. Por fim, Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (SOUZA, 2006, p. 23).

O surgimento da política pública no Brasil é narrado por autores como Farah (2011), Souza (2007), Arretche (2003), Melo (2003) e Farias (1999). Eles defendem, com base em literatura internacional, que a política pública é uma subárea das ciências políticas, como também, apresentam uma associação dessa temática com a área da Administração Pública. (BRASIL e CAPELLA, 2016)

Outro ponto importante é compreender que a política pressupõe a mediação do Estado na busca por consenso nos diversos pontos de vistas que acabam gerando variados conflitos. Assim, a política em sua versão pública surge da necessidade do entendimento sobre a dinâmica das relações entre governos e cidadãos (PEREIRA, 2009).

Nesse sentido, compreender a trajetória histórica do Brasil e todas as manifestações sociais econômicas ocorridas desde a Revolução Industrial até os dias atuais é importante para também entender a reestruturação do Estado, apresentando uma proposta

assistencialista e mais desenvolvida, consolidando o Estado do bem-estar social (*Welfare State*), ou seja, surge um estado interventor social. Com isso, as políticas públicas vão se configurando como ações governamentais emanadas de um discurso cidadão que se propõe a produzir mudanças reais ou artificiais em uma sociedade (GIANEZINI, BARETTO, *et al.*, 2017).

Trazendo a discussão para uma linha do tempo mais contemporânea, o papel do Estado Capitalista é a de consolidar as relações dominantes, contudo, permitindo que seja possível esse controle transitar por outros arranjos convenientes, transformando a crise em oportunidade. Nessa perspectiva, as políticas públicas não são apenas instrumento do Estado, é necessário compreender as relações que se estabelecem nas estruturas heterogêneas do estado, nas sociais e sua função na reprodução do próprio Estado e da sociedade. São muitos os fatores que devem ser considerados para que as políticas públicas possam transformar as demandas por ela tratadas (BRAND, 2016, p. 128).

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

A política pública pode ser compreendida também por suas tipologias. Souza (2006, p.28) apresenta em seu estudo analítico sobre a política que, basicamente, são quatro tipos de políticas públicas: as distributivas, as regulatórias, as redistributivas e as constitutivas, estando presente no cotidiano das pessoas, em diversas dimensões.

Em relação às políticas redistributivas, é importante compreender que são políticas cujo impacto consiste no beneficiamento de uma parcela da população, sem que nenhuma outra seja prejudicada. “Por exemplo, quando um bairro ganha iluminação pública, os seus moradores são favorecidos, mas nenhum outro grupo é danificado” (LACZYNSKI, 2012, p. 24).

Sobre as políticas sociais, compreendida como redistributiva, os primeiros registros do que poderia ser configurado como política social acontecem no século XIX, através de ações assistencialistas e de manutenção da ordem social.

Não se pode precisar um período específico do surgimento das primeiras identificações chamadas políticas sociais, visto que, como processo social, elas se originam na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo como a

Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011)

Compreendendo o surgimento da política social como uma necessidade da dinâmica funcional da sociedade, estabelecida desde os primórdios dos tempos, como também, entendendo que sua existência está simbioticamente ligada ao capitalismo, à luta de classes e ao desenvolvimento estatal, se faz importante construir uma ordem cronológica dessa política buscando, assim, inseri-la no cenário político com um discurso redistributivo.

Os primeiros registros da política social foram em 1349 com Estatuto do Trabalhador, em 1536 com a primeira Lei dos Pobres, em 1563 com o Estatuto dos Artesãos (artífices), entre 1531 e 1600 com a lei dos pobres elisabetanas, em 1662 com a lei de domicílio. As legislações nesse período tinham características coercitivas e não protetora, porém, no século XVII (1795) a Lei *Speenhamland* surge com um caráter menos repressor embora proibisse a mobilidade geográfica do trabalhador. A origem da política pública também se relaciona com o século XIX através dos movimentos de massa socialdemocratas e do estabelecimento dos Estados nação na Europa Ocidental. Ainda nesse século, em 1834, após ser abolida a lei *Speenhamland* surge a Nova lei dos Pobres, compreendida como uma revogação da anterior. A difusão da política social ocorre enfim na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, após a segunda guerra mundial (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Após a segunda guerra mundial se consolidou o Estado do Bem-Estar Social (*Welfarestate*), entre 1945 a 1975, sendo considerado um período atuante das políticas sociais tendo como princípio de ação o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos. Esse período foi seguido pelo neoliberalismo. No Brasil, na década de 1980, com o advento dos movimentos sociais, muitos direitos sociais foram instituídos. A Constituição de 1988, a Cidadã, foi promulgada garantindo equidade e direitos sociais. Com isso, sucedeu uma ampliação das conquistas em diversas áreas como educação, saúde, assistência, entre outras (PIANA, 2009).

As iniciativas, portanto, das políticas tiveram uma relação de continuidade entre o Estado liberal (XIX) e o Estado social (XX) — “[...] ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 63).

Segundo Jaccoud (2009, p. 70), “as políticas sociais orientaram-se, desde seus primórdios, para evitar as situações de extrema pobreza da população assalariada nos casos de

impossibilidade de exercer o trabalho”. Assim como Jaccoud (2009) outros autores definem a política social, para Behring e Boschetti (2011) são desdobramentos, repostas e forma de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo. Para Azevedo *et al* (2018), a política social é uma política de mediação entre as necessidades de manutenção do estado capitalista e as necessidades de manutenção da classe trabalhadora.

Para Silva (2004, p.32-33) a política social é:

(...) uma arena de confronto de interesses contraditórios em torno do acesso à riqueza social, na forma da parcela do excedente econômico apropriada pelo Estado. A política social está em permanente contradição com a política econômica, uma vez que aquela confere primazia às necessidades sociais, enquanto esta tem como objeto fomentar a acumulação e a rentabilidade dos negócios na esfera de mercado. Combinam-se, então, as duas funções básicas do Estado capitalista: criar condições que favoreçam o processo de acumulação e articular mecanismos de legitimação da ordem social.

No cerne da questão, independente da autoria, todos concordam que a política social surgiu com o objetivo de proteger o trabalhador e manter essas características até os dias atuais. Porém, não se pode desconsiderar o fato da sua função diante do estado como estratégia de ação diante das vulnerabilidades sociais. “É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado” (YAZBEK, 2019, p. 6).

Outro ponto importante da política social e que não pode passar despercebido é que sua execução não necessita ser feita apenas pelo Estado, a sociedade, representada por suas instituições privadas ou não governamentais, podem efetivar parcerias com o Estado e assim se tornarem os agentes executores da política social (AZEVEDO, MARTINS, *et al.*, 2018, p. 9).

No Brasil, a política social foi planejada para atender um segmento da sociedade classificado como extrema pobreza, assumindo uma perspectiva assistencialista desvinculadas das situações macroeconômicas servindo para regulação da pobreza. Em 1988, a instituição da Seguridade Social na Constituição Cidadã possibilitou alguns avanços diante do que se configurava inicialmente essa política. Entre eles é possível destacar que a política de assistência social federal foi centralizada no Ministério de Bem-estar Social e assumida pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), finalizados em 1995. Isso possibilitou o desenvolvimento de tendências de descentralização e de municipalização, com o objetivo de iniciar a luta dos movimentos sociais dos anos 1980 (AZEVEDO, MARTINS, *et al.*, 2018).

A seguridade social é formada pelo tripé: assistência social, como política não contributiva; saúde, como uma política de proposta universal executada pelo Sistema único de Saúde - SUS e Previdência Social, como política contributiva. Sua instituição teve uma ligação direta com a ampliação dos direitos sociais no Brasil (SILVA, YASBEK e GIOVANI, 2004). Ela é assim apresentada no Artigo 194 da Carta Maior (BRASIL, 2019):

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I — universalidade da cobertura e do atendimento;

II — uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III — seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV — irredutibilidade do valor dos benefícios;

V — equidade na forma de participação no custeio;

VI — diversidade da base de financiamento;

VII — caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Ainda nesse contexto de direito, o sistema de proteção social no Brasil, política social pública, teve seu início em um período compreendido entre 1930 e 1943. Esse período foi marcado pela passagem do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial, porém, a sua consolidação e expansão ocorreu durante as décadas de 1970 e 1980, com orientação da ditadura militar. Os programas sociais, nesse momento, passam a funcionar como estratégia de controle social por parte do Estado, marcando uma proteção social compensatória e residual. Foi imposta ao Estado a necessidade de intervenção face aos problemas demandados nesse período devido a impossibilidade de uma remuneração digna. A situação exigia a existência de mecanismos que operassem nas causas tituladas de “riscos sociais” (SILVA, YASBEK e GIOVANI, 2004).

É importante mencionar que no ano de 1923 foi criada a Lei Eloy Chaves. Essa lei instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). No ano de 1930, Getúlio Vargas, presidente vigente, reestruturou as CAPs transformando-as em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Os institutos eram autarquias de nível nacional, vinculados ao Governo Federal, com filiação realizada através das categorias profissionais. Esses foram os primeiros modelos de proteção social contributiva.

A consolidação e expansão do sistema de proteção aconteceram no período que compreende os anos de 1970 e 1980, onde, como forma de compensação à repressão vigente

no período ditatorial, houve uma expansão dos programas sociais, embora, ainda mantivesse um caráter de controle social. Na década de 90, esse sistema é marcado por superposições de objetivos, descontinuidade dos programas, distanciamento entre formuladores da política pública e seus beneficiários, entre outras desarticulações que repercutiram direto nas expressões das relações sociais (SILVA, YASBEK e GIOVANI, 2004).

Ainda nessa perspectiva do Sistema de proteção social, é importante contextualizar o campo dos mínimos sociais instituídos para mais adiante caminhar para um debate mais específico sobre os programas de transferência de renda. Entre os mínimos sociais instituídos no Brasil estão o salário mínimo (1934), o seguro-desemprego (1986) e o abono salarial (1970). Um avanço com os mínimos sociais aconteceu com a promulgação da Constituição de 1988, quando foram instituídos três benefícios: elevação dos benefícios mínimos da previdência social, sendo equiparados com o salário mínimo; mudança quantitativa e qualitativa na previdência social rural e a instituição da Renda Mensal Vitalícia – RMV. (SILVA, YASBEK e GIOVANI, 2004)

O programa Renda Mensal Vitalícia (RMV) surgiu na década de 1970 através de um programa focalizado nos mais pobres, com pouca visibilidade até os anos 1990. O programa funcionava no âmbito da previdência social, tendo como população-alvo os idosos, com as mudanças institucionais promovidas pela Constituição de 1988, o RMV se transformou em um benefício assistencial universal conhecido como Benefício de Prestação Continuada – BPC (ROCHA, 2013). Assim como o programa RMV, no Brasil existiram e ainda existem diversos outros programas que se categorizam com transferência de renda.

Segundo estudo realizado por Zylberberg (2019), no ano de 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, eram 12 programas de transferência de renda vigentes: Aposentadoria e Pensões Rurais (1972), Seguro desemprego (1986), Abono Salarial PIS/PASEP (1990), Renda Mensal Vitalícia (1994), Benefício de Prestação Continuada – BPC (1996), Erradicação do Trabalho Infantil – PEEI (1996), Bolsa Qualificação (1999), Bolsa alimentação (2001), Bolsa Escola (2001), Brasil Jovem (2001), Seguro Safra (2002), Auxílio Gás (2003).

Sobre os programas de transferência de renda, o Bolsa Alimentação (2001), o Bolsa Escola (2001) e o Auxílio Gás (2003) mencionados por Zylberberg (2019) deve-se ressaltar que eles passaram a compor o quadro de programas remanescentes, ou seja, esses programas migraram no ano de 2003 para o PBF como o objetivo de melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social, promoção da intersetorialidade e combate a pobreza e

a exclusão social. “(...)uma vez que isolados, os programas de transferência de renda tende a reduzir a capacidade de transformação social” (BRASIL, 2008).

É importante compreender que outra modalidade (não contributiva) da proteção social está configurada nas transferências monetárias que são, em alguns casos, de caráter assistencial, eventual, pontual, emergencial destinada à camada mais pobre. De um ponto de vista social, os programas de transferência de renda ocuparam,

(...) até o início dos anos 1990, um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre as questões sociais, sendo que a possibilidade de prática desse tipo de política pública começa a ser colocada só a partir de 1991, com o Projeto de Lei n. 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM, apresentado ao Senado Federal pelo Senador por São Paulo, Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (SILVA, YASBEK e GIOVANI, 2004, p. 32).

Esses programas de transferência de renda são considerados políticas públicas que atuam no combate à pobreza no Brasil. Segundo Souza (2011), os programas assistenciais de distribuição de renda são transferências de uma renda monetária para beneficiários independente de contribuição prévia para financiá-lo ou contrapartida. São diversas as controvérsias sobre sua eficácia, entre elas estão, “i) a diminuição dos incentivos ao trabalho; ii) os aumentos dos incentivos à divisão das famílias; e iii) o reforço do espírito de dependência dos beneficiários em relação ao governo” (JÚNIOR, 2006). Outro ponto que não é mencionado por Júnior (2016) mas também é presente em alguns discursos e citado por Simões e Soares (2012).

Isto porque, tipicamente, um programa de transferência monetária, que fornece renda de acordo com o número de filhos do titular da família, tende a dar um auxílio maior a famílias mais numerosas, o que pode incentivar o aumento das taxas de fecundidade. Entretanto, um programa de transferência condicional de renda, que exige contrapartidas das famílias assistidas nas áreas de educação e saúde, por exemplo, e que tenha um limite de concessão de benefícios, como é o caso do Programa Bolsa Família e de outros programas implementados na América Latina, pode ter o efeito contrário e estimular a queda destas taxas (SIMÕES e SOARES, 2012, p. 448).

O conceito de transferência de renda transita por outros campos além do social. Na área econômica esse conceito está diretamente associado a determinantes como desigualdade social, crescimento econômico, taxa de desemprego, entre outros.

A presença relevante dos programas de transferência de renda como estratégia de atuação governamental levanta uma discussão sobre o surgimento crescente de uma Economia sem produção.

A Economia sem Produção é um fenômeno que se caracteriza pelo fato de a principal parcela da renda de uma dada localidade ser proveniente de transferências diretas do governo, como aposentadorias e pensões, benefício do Bolsa Família e programas do gênero, além de empregos e salários públicos e transferências intergovernamentais. Pode-se ainda caracterizar a economia sem produção como uma situação em que renda e produto não são idênticos, sendo aquela maior que este. Isso se deve ao fato de que a renda gerada por tais formas de transferência não está vinculada a nenhuma contrapartida (imediate) em termos de produção – no caso específico do Programa Bolsa Família e das aposentadorias, sobretudo as aposentadorias rurais e benefícios que não necessitam de contribuição anterior – ou, como no caso dos empregos públicos, em que não se sabe ao certo o quanto dessa renda gera algum produto, podendo então agir com característica de transferência (TUPY e TOYOSHIMA, 2013, p. 674).

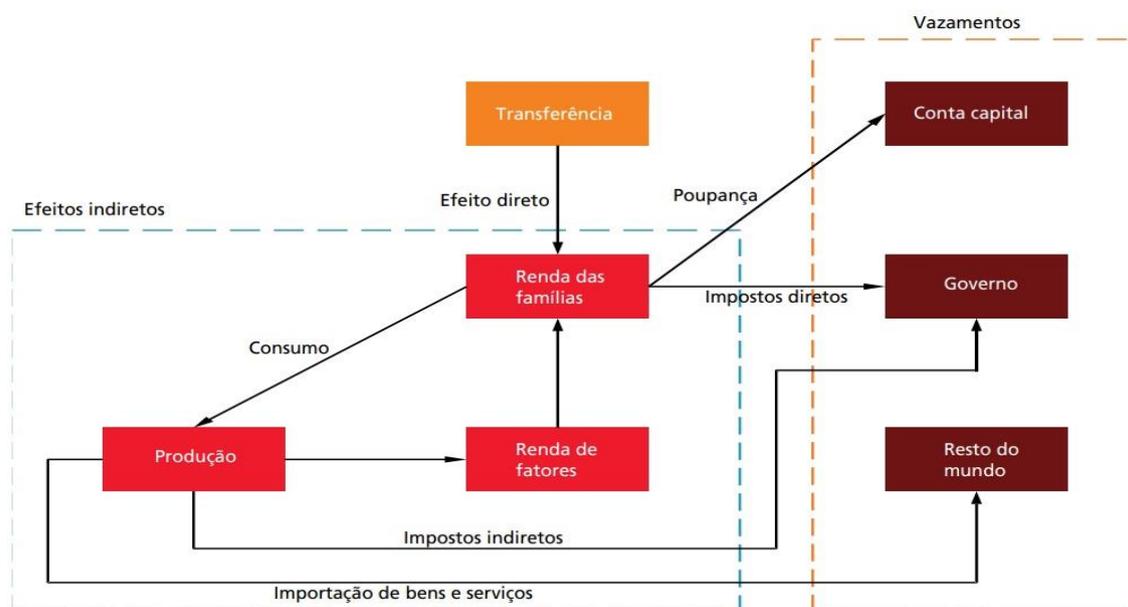
Segundo Tupy e Toyoshima (2013), os programas de transferência de renda conseguem resultados positivos na redução das taxas de pobreza e desigualdade de renda, porém, não repercutem da mesma forma em relação às atividades produtivas. Os programas precisariam impactar na economia promovendo o desenvolvimento de novos setores e elevando de forma sustentada o PIB das regiões.

É preciso compreender que, de acordo com as teorias de crescimento puxadas pela demanda, os gastos do governo aumentam o nível de renda da economia numa proporção, em geral, maior que o dispêndio realizado, em razão do chamado efeito multiplicador da renda. Ou seja, na perspectiva do Programa Bolsa Família, a renda transferida deveria possibilitar uma proporção maior da renda dos beneficiários, podendo assim, potencializar o poder de compra para o consumo imediato de produtos, porém, quanto mais a população-alvo se aproximar da extrema pobreza, a renda obtida será direcionada para o consumo de necessidades básicas, sendo assim, não é possível existir um impacto considerável na produção de bens de consumo e conseqüentemente no crescimento econômico (TUPY e TOYOSHIMA, 2013).

O aumento da renda das famílias gera um aumento do consumo e, em consequência, dos preços de produtos e serviços, que induz o crescimento da produção e da demanda por trabalho. Esse, por sua vez, poderia levar a um aumento adicional da renda das famílias por meio do mercado de trabalho (KOMATSU, FILHO e DENES, 2018, p. 293).

A Figura 3 apresenta um fluxo simplificado resultante da expansão de uma transferência de renda do governo. É possível perceber que o impacto da transferência de renda é direto na renda familiar, porém, parte dessa renda se transforma em consumo, a outra parte escapa do sistema se transformando em formas de importações e pagamento de tributos (NERI, VAZ e SOUZA, 2013).

**FIGURA 3 - FLUXO CIRCULAR DA RENDA OBTIDO COM A EXPANSÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA.**



Fonte: (NERI, VAZ e SOUZA, 2013, p. 196)

De acordo com Neri, Vaz e Souza (2013), a circulação dos recursos dos programas de transferência de renda contribui para queda da desigualdade social, porém, se a expansão da transferência é compensada por uma redução equivalente nos demais gastos do governo, o resultado sobre a renda e produção é negativo. Os autores explicam que “[...] a maior parte das demais despesas do governo possui impacto direto sobre a produção, enquanto as transferências do PBF são primeiramente aplicadas à renda das famílias e só posteriormente influenciam a produção das atividades econômicas” (NERI, VAZ e SOUZA, 2013, p. 197).

As políticas de Transferência de Renda Direta também possuem uma relação intimamente estabelecida com a estruturação do Estado do Bem Estar Social. Segundo Amartya Sen, ela pode ser considerada como um tipo de “segurança protetora”:

A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados. (Sen, 2000, p.57)

No Brasil, os maiores programas assistenciais de transferência de renda direta são o Benefício de Prestação Continuada da lei orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS), o

Benefício da Aposentadoria Rural e o Programa Bolsa Família (PBF), sendo apenas o último com condicionalidades (ARRAIS, 2019).

O BPC é uma transferência de renda mensal “[...] destinada a pessoas com deficiência severa, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos, em ambos os casos com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo [...]” (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2019, p. 6).

O programa de transferência de renda BPC substituiu o programa Renda Mensal Vitalícia, ele foi instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Para efeito do entendimento da lei, o termo família que trata o art. 20 é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e na ausência de um dele a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, os filho e enteados solteiros e menores tutelados. Ainda segundo a LOAS, considera-se pessoa com deficiência aquela com impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. O BPC não pode ser acumulado com qualquer outro programa no âmbito da Seguridade Social salvo situações dispostas na lei (BRASIL, 2013, p. 27).

O benefício de aposentadoria rural é devido ao cidadão quando este comprovar o mínimo de 180 meses trabalhados em atividade rural, além de idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres (BRASIL, 2019).

As primeiras iniciativas para estender a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais datam de 1963, a partir da criação do Estatuto do Trabalhador Rural, pela Lei no. 4.214, de 2 de março de 1963. (Brasil, 1963). Até aquele ano, não havia inserção dos trabalhadores rurais em nenhum dos sistemas previdenciários (MARANHÃO e FILHO, 2018, p. 10).

Na perspectiva da Aposentadoria Rural, no ano de 2017, foi possível registrar 6.900.457 benefícios, incluindo idade, invalidez e tempo de contribuição (ARRAIS, 2019).

O Programa Bolsa Família se difere dos dois anteriores (BPC e Aposentadoria Rural) pela característica das condicionalidades. Em uma perspectiva social, constitui uma possibilidade de oferta de soluções para as expressões da questão social como o desemprego, a miséria, a fome e o enfrentamento a pobreza nas suas mais diversas facetas.

Os PTRC estão presentes em 20 países da América Latina e Caribe e cobrem mais de 120 milhões de pessoas, o que equivale a 20% da população da região, a um custo que gira em torno de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional. Esse modelo de programa foi disseminado em outras regiões do mundo, como a Ásia e a África (MORAES, PITTHAN e MACHADO, 2018).

Considerando todo o referencial teórico construído até esse momento do trabalho, abordando a pobreza e sua multidimensionalidade, as políticas públicas, a política social, a política de transferência de renda, servirá de alicerce para uma compreensão crítica sobre a temática principal da pesquisa que é o Programa Bolsa Família- PBF. É importante compreender que o PBF é uma política de Transferência de Renda que atua diretamente de forma sustentável na erradicação da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

Avaliar a atuação do programa buscando compreender como ele se desenvolve nos territórios é de fundamental importância, uma vez que as políticas públicas dependem do estabelecimento de parcerias entre os poderes públicos e as entidades da sociedade civil.

A produção textual a seguir tem como objetivo situar o leitor sobre o Programa Bolsa Família, sua legislação, gestão, condicionalidades, fiscalização, entre outras informações.

### 1.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONTEXTUALIZANDO A TEMÁTICA

O Programa Bolsa Família - PBF foi criado em 2003, pelo Governo Federal, por meio da medida provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 destinada às ações de transferência de renda com condicionalidades (BRASIL, 2018).

O programa incorporou os chamados programas remanescentes,

Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004)

A unificação dos processos de gestão e execução das ações de transferência de renda possibilitou uma maior visibilidade à política devido ao caráter inovador de rompimento com as práticas assistencialistas. Para além do já mencionado, a unificação dos programas também possibilitou a concentração de esforços administrativos, a ampliação dos atendimentos às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e a integração do acompanhamento dessas famílias aos serviços públicos (BRASIL, 2018).

O Programa Bolsa Família não é um direito instituído para todas as pessoas, pois ele está totalmente vinculado e condicionado às possibilidades orçamentárias. A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, estabelece em seu artigo sexto, parágrafo único que “O Poder

Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” Diferente de outros benefícios, o Bolsa Família é um programa de orçamento definido, ou seja, uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que exista crédito suplementar (SOARES, 2009).

O PBF é uma estratégia da política para promover o empoderamento de indivíduos vulneráveis na estrutura social contemporânea, atendendo famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do Brasil. Em uma perspectiva sustentável, o programa tem como objetivo principal que as próximas gerações possam quebrar o ciclo de pobreza (BRASIL, 2004).

O programa tem como base estrutural os princípios de enfrentamento da pobreza e desigualdade social, da proteção social não contributiva, da proteção social à família, da intersetorialidade, da gestão descentralizada e atende também a máxima da inclusão social (BRASIL, 2018).

Segundo o art. 2º da Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, os benefícios financeiros do Programa são:

1. O benefício básico, destinado a unidades familiares em situação de extrema pobreza.
2. O benefício variável, destinado a unidades familiares em situação de pobreza e extrema pobreza tendo em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família.
3. O benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família e,
4. O benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que tenham ao mesmo tempo na sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade e renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) (BRASIL, 2004).

Dentro desse contexto, é importante ressaltar que para o entendimento da lei do programa Bolsa Família o conceito de família assume como configuração a unidade nuclear, que eventualmente pode ser ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de

parentesco ou de afinidade, formando um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004).

A autonomia das mulheres é garantida no PBF através da titularidade que, em sua maioria, as têm como beneficiária. “O Programa Bolsa Família [...] percebe a mulher como beneficiária preferencial, instrumentalizando o “papel do feminino” nesta política de combate a pobreza” (MARIANO; CARLOTO, 2009 *apud* WILLIAMS, 2015, p. 18). O feminino é o foco principal na administração da vida familiar, o cuidar da casa, dos dependentes, filhos ou pais, o cumprimento das condicionalidades exigidas pelo programa, enfim, acaba recaindo sobre a mulher todas as responsabilidades para que o benefício chegue até o núcleo doméstico e contribua com a transformação social necessária.

Para o alcance de seu objetivo principal que é “gerar oportunidade para auxiliar as famílias a sair da pobreza” (BRASIL, 2018, p. 11), o programa articula suas ações em três dimensões: transferência direta de renda, condicionalidades e ações complementares.

A transferência de renda é fundamental ao programa, pois ela permite auxiliar de maneira mais rápida e direta as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, porém, ela não pode ser reduzida a essa única leitura, ou seja, compreendido apenas como uma forma de viabilizar recursos a famílias em situação de vulnerabilidade. A transferência de renda, conforme já discutido no item anterior, possui dois vieses de atuação bem definidos, um econômico e outro social.

As condicionalidades são responsáveis pelas não privações dos sujeitos nas dimensões da educação e saúde, garantindo o rompimento do ciclo da pobreza de renda e de capacidades. “Por meio das condicionalidades, as famílias atendidas pelo Programa são incentivadas a utilizar os serviços de saúde, educação e assistência social” (BRASIL, 2018, p. 69).

Para o poder público, em todas as suas esferas, as condicionalidades estimulam a ampliação e adequação das ações ofertadas nas áreas de saúde, educação e assistência, como também, possibilita o monitoramento das políticas sociais. Para além do já mencionado, o acompanhamento das condicionalidades também permite o mapeamento dos principais problemas, identifica as áreas com maior ocorrência de vulnerabilidade, possibilita a construção de diagnósticos sociais e a implantação de medidas para orientação das ações intersetoriais funcionando como uma ferramenta de gestão (BRASIL, 2018).

Nas condicionalidades, evidenciam-se interfaces entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Saúde (MS) e Educação (MEC), os quais são corresponsáveis por essa dimensão do PBF e precisam sensibilizar, pactuar e

mobilizar seus sistemas de políticas públicas para tanto. Isso vem reforçando o vínculo entre essas políticas setoriais e o público mais pobre, alvo de possíveis dificuldades para acessar tais serviços (LICIO, MESQUITA e CURRALERO, 2011, p. 7).

Na saúde, as condicionalidades estão relacionadas ao exame pré-natal realizado com as gestantes, ao acompanhamento nutricional e de saúde (calendário de vacinação, crescimento e desenvolvimento) de crianças menores de 7 anos.

Quanto a educação, trata do acompanhamento da matrícula e da frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, de todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. No caso referente ao benefício das unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, a frequência referente à condicionalidade da educação será de 75% (setenta e cinco por cento), estando de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

A gestão dessas condicionalidades é regulamentada pela Portaria nº. 251 de 2012. A portaria define as seguintes atividades e procedimentos:

I - identificação do público com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação, saúde e assistência social; II - coleta de informações, pelo município e/ou pelo estado, no que couber, e registro periódico nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, da Educação - MEC e da Saúde - MS; III - aplicação dos efeitos previstos na legislação e na presente Portaria, decorrentes do descumprimento de condicionalidades; e IV - análise e sistematização de informações sobre o acompanhamento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF, para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as situações de vulnerabilidade de tais famílias (BRASIL, 2012, p. 2).

A gestão das condicionalidades é dividida em períodos.

1. Período de acompanhamento - na saúde há dois períodos de acompanhamento, cada um em um semestre, na educação são cinco períodos compostos por cinco bimestres, excluindo os meses de dezembro e janeiro que são destinados às férias.
2. Período de Registro – é o conjunto de dias que os sistemas do Ministério da Saúde – MS e do Ministério da Educação – MEC disponibilizam para inserção das informações.

Os períodos de acompanhamento das condicionalidades estão ajustados por área (educação e saúde) na Tabela 1 apresentada a seguir.

**TABELA 1- MESES QUE COMPÕEM O PERÍODO DE ACOMPANHAMENTO.**

Área	Período de Acompanhamento	Período de Registro	Sistema para Registro
Educação	Fevereiro e março	Abril	Sistema Presença (MEC) h
	Abril e maio	Junho	
	Junho e julho	Agosto	
	Agosto e setembro	Outubro	
	Outubro e novembro	Dezembro	
Área	Período de Acompanhamento	Período de Registro	Sistema para Registro
Saúde	Janeiro a junho	Fevereiro a junho	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde
	Julho a dezembro	Agosto a dezembro	

Fonte: Dados da Pesquisa (BRASIL, 2018, p. 72)

3. Repercussão do descumprimento de condicionalidades – após o período de acompanhamento o MDS identifica as famílias que estão em situação de descumprimento das condicionalidades, então nessa fase de repercussão, são aplicados os efeitos em decorrência dos descumprimentos. Esses efeitos estão também previstos na Portaria nº. 251 de 2012, capítulo III, art. 4º.

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento; II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; III - suspensão do benefício, por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento, e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento; e IV - cancelamento do benefício, observados os procedimentos do § 2º deste artigo (BRASIL, 2012, p. 3).

É importante ressaltar que os efeitos não foram instituídos com um caráter punitivos, mas sim, de revelar as famílias que não estão exercendo seus direitos podendo assim mobilizá-las e também o poder público para que as questões que de alguma forma estejam dificultando esse acesso possam ser resolvidas.

**TABELA 2 - RELAÇÃO ENTRE OS MESES DE REPERCUSSÃO E O PERÍODO DE ACOMPANHAMENTO.**

Períodos de Acompanhamento		Mês de Repercussão
Educação	Saúde	
Outubro e novembro	2º semestre	Março
Fevereiro e março	-	Maio
Abril e maio	-	Julho
Junho e julho	1º semestre	Setembro
Agosto e setembro	-	Novembro

**Fonte:** Dados da Pesquisa (BRASIL, 2018, p. 75)

4. Apresentação de recursos – é uma forma de contestação, por parte da família beneficiária, de algum efeito aplicado em decorrência do acompanhamento identificando algum descumprimento das condicionalidades.
5. Acompanhamento familiar – é realizado pelo atendimento socioassistencial prioritário desenvolvido pelo poder público. Ou seja, as famílias em situação de vulnerabilidade social ou as que por algum motivo não conseguiram cumprir as condicionalidades são acompanhadas e registradas no Sicon. O Sicon é um sistema que integra e consolida as informações do acompanhamento, sendo assim, uma importante ferramenta de apoio à gestão descentralizada e intersetorial das condicionalidades (BRASIL, 2018).

Ainda quanto à gestão e o acompanhamento das condicionalidades, vale reforçar que a articulação já mencionada entre os três entes federativos e os diferentes setores como saúde, educação e assistência social mobilizando diversos outros atores é fundamental para o desenvolvimento de ações com os beneficiários do programa.

Existem alguns posicionamentos favoráveis e outros contrários em relação à existência das condicionalidades, alguns estudiosos argumentam que a exigências dessas condicionalidades pode ser compreendida como uma violência de direitos, outro grupo relaciona as questões morais e de juízo de valor na compreensão de que ninguém poderia receber benefícios sem dar nada em troca (MORAES e MACHADO, 2017).

Quanto às ações complementares, essas têm como objetivo gerar oportunidades em todas as esferas do poder público para auxiliar as famílias a sair da pobreza. “Entender a

pobreza como um fenômeno multidimensional significa compreender que a transferência de renda é essencial, mas não suficiente, para superá-la. É preciso promover o acesso a outros serviços e direitos sociais à população (BRASIL, 2018, p. 83).”.

Nesse sentido, as ações complementares se apresentam como uma proposta de integração de diversos setores e serviços que juntos possam oferecer o atendimento integral das necessidades das famílias, contribuindo diretamente na ampliação e efetivação de direitos. Para isso, é necessário instituir um diálogo entre os representantes das mais diversas áreas a fim de definir ações, compartilhar responsabilidades e estabelecer fluxos e recursos para o atendimento dessa demanda.

O planejamento dessas ações deve ser composto pelas seguintes etapas.

1. Elaboração de diagnóstico dos problemas e necessidades relacionadas à situação de pobreza, extrema pobreza, vulnerabilidade e risco social.
2. Levantamento de ações, projetos, programas e planos estruturantes.
3. Articulação intersetorial
4. Monitoramento da implementação das parcerias e avaliação dos resultados.

É importante deixar claro que o PBF não é responsável, também não consta em seus objetivos, pela dimensão que trata de geração de oportunidades, porém, ela está articulada ao programa no sentido de impulsionar iniciativas que possam ajudar a superar as condições de pobreza e extrema pobreza das famílias (BRASIL, 2018).

Como já foi possível observar, as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza são consideradas como público alvo do programa. Para isso, é necessário que elas estejam inscritas no Cadastro único para Programas Sociais do Governo, o cadastro único.

O Programa Bolsa Família identifica as famílias nas situações de pobreza e extrema pobreza através de um critério econômico. A partir da renda *per capita* familiar mensal,

O valor recebido por uma família beneficiada pelo Programa Bolsa Família está relacionado com a renda mensal e a composição familiar. A classificação de extrema pobreza e situação de pobreza analisada pela compreensão do programa é: Extrema Pobreza refere-se a renda menor ou igual a R\$85,00 mensais por pessoa e Pobreza entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais por pessoa).

Segundo o Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018 (BRASIL, 2018), responsável pela alteração nos Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004) e o Decreto nº 7.492 de 2 de junho de 2011 (BRASIL, 2011),

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente (BRASIL, 2018).

No Brasil, segundo dados do IBGE (2010), o total da população de extrema pobreza é de 15.002.707 pessoas. Tendo a sua maior concentração em pessoa na faixa etária entre 0 e 9 anos, totalizando 3.833.278 crianças.

A seleção das famílias participantes do programa é feita de forma automatizada. Os valores destinados a cada município são definidos com base nas informações constantes no Censo Demográfico e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizados pelo IBGE.

Os dados indicam que no mês de agosto de 2018 o total de benefícios do Programa Bolsa Família foi de 40.834.744. De acordo com o cálculo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS sobre a estimativa do percentual de pessoas beneficiárias do PBF 19,7% da população brasileira recebe o benefício<sup>1</sup>.

É importante ressaltar que os valores recebidos por cada família são definidos pela composição familiar, ou seja, pelos membros que constituem o lar (criança, idoso, gestante, nutrízes, jovens, adolescentes) e pela renda *per capita* mensal.

Os benefícios e valores do programa Bolsa Família são: Benefício básico (R\$ 85,00); Benefício variável (R\$ 39,00) e Benefício variável vinculado ao adolescente - BVJ (R\$ 46,00).

Outro fator importante para compreensão é a forma de gestão do programa. Segundo a legislação, em seu art. 8º da Lei 10,836 de 2004, o formato de gestão é descentralizado e compartilhado, o que possibilita uma aproximação entre os entes federativos. Para esse desenho de gestão, dois aspectos são fundamentais a serem considerados: a forma de adesão voluntária e a intersetorialidade. A ferramenta de gestão utilizada para promover o controle de dados e o acesso à informação é o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). Para além das possibilidades já informadas o SIGPBF possibilita a comunicação entre os estados, municípios e Distrito Federal. Outros sistemas também contribuem com a viabilização da gestão descentralizada do programa como o acompanhamento do cadastro único e o das condicionalidades (MDS, 2018).

---

<sup>1</sup> O cálculo é realizado com o número de pessoas com marcação e recebimento do programa em agosto de 2018 e o número estimado da população do Brasil (207.660.929) segundo IBDE 2017. Percentual =  $(40.834.744 * 100) / 207.660.929$

É importante ressaltar que a principal característica da gestão descentralizada e compartilhada do PBF é que ela é de adesão voluntária, ou seja, é necessário que os três entes (Federal, Estadual e Municipal) assumam compromissos específicos relacionados ao Programa.

É competência da gestão federal,

Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do PBF e do Cadastro Único; Desenvolver e disponibilizar aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal instrumentos e sistemas de gestão; Implementar o pagamento mensal de benefícios às famílias; Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do Programa; Disponibilizar aos estados, aos municípios, ao Distrito Federal, aos cidadãos e aos demais interessados canais de comunicação para o recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais irregularidades na implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único; Apoiar financeiramente estados, municípios e Distrito Federal para o exercício de suas atribuições na gestão do PBF e Cadastro Único; e Viabilizar, colaborativamente, as ações complementares (BRASIL, 2018, p. 20).

Na gestão estadual, o Governador é responsável por designar um coordenador, que terá como papel contribuir para que os objetivos do PBF sejam alcançados.

Como atribuição do coordenador, estão: a realização de interlocuções entre o governo do estado, o MDS e os municípios de seu território para a plena implementação do PBF; a promoção da intersetorialidade; o gerenciamento da execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal; a realização da interlocução com os membros do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas); a constituição de uma coordenação intersetorial para o programa; a promoção de capacitações que permitam aos municípios a realização de suas atribuições; o apoio e estímulo para a operacionalização do PBF e do Cadastro Único nos municípios; a busca por parcerias com o propósito de possibilitar a realização de ações complementares, a fim de gerar trabalho e renda; o aumento da escolarização; a melhoria das condições habitacionais e do exercício de direitos sociais; o desenvolvimento local; a melhoria dos serviços básicos; segurança alimentar e nutricional; dentre outras (BRASIL, 2018).

Nos municípios, os gestores municipais são indicados pelos prefeitos. O gestor do municipal, ou gestor do PBF e do Cadastro Único é o profissional que irá responder pelas duas funções na sua localidade. Esse profissional deve ser capaz de coordenar uma equipe técnica, ações intersetoriais, bem como, exercer uma liderança a fim de alcançar resultados positivos.

Para atingir seus objetivos, o Gestor Municipal deve conhecer o seu município na sua totalidade, a legislação vigente do programa, as Políticas de transferência de renda no Brasil, as diretrizes definidas pelo MDS sobre os temas relacionados ao PBF e Cadastro Único, e as regras e os procedimentos de gestão do Cadastro Único e do PBF (BRASIL, 2018).

Entre as atribuições do Gestor municipal estão:

1. A interlocução entre a prefeitura, a Coordenação Estadual do PBF e o MDS;
2. A coordenação da relação entre as secretarias municipais de assistência social, educação e saúde e, quando necessário, também com as secretarias estaduais de assistência social, educação, saúde, entre outras;
3. A coordenação de processos de identificação e inscrição no Cadastro Único das famílias de baixa renda, bem como de atualização das informações pelo menos a cada dois anos;
4. A realização de supervisão da operacionalização do PBF e realizar as ações de gestão de benefícios sob sua responsabilidade;
5. O conhecimento com a linguagem orçamentária;
6. A coordenação da execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para ações que aprimorem a qualidade da gestão do Cadastro Único e do PBF no município, com interlocução constante com o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);
7. A promoção de capacitações contínuas, com o apoio da coordenação estadual, para a equipe técnica do município; assim como o Coordenador Estadual, o Gestor Municipal também deve identificar parceiros para facilitar a articulação de ações complementares para as famílias beneficiárias do PBF (BRASIL, 2018).

A gestão do programa consiste de cinco procedimentos específicos:

1. Habilitação de famílias inscritas no Cadastro Único,
2. Seleção de famílias,
3. Concessão de benefícios,
4. Atividades de administração de benefícios,
5. Revisão cadastral de famílias beneficiárias (BRASIL, 2018).

As famílias consideradas habilitadas são aquelas que estão com o cadastro atualizado nos últimos 24 meses e que a renda mensal por pessoa seja menor ou igual ao limite de extrema pobreza ou com renda mensal por pessoa entre os limites de pobreza e extrema pobreza, também devendo possuir crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos na sua composição (BRASIL, 2018).

Quanto à seleção das famílias, a quantidade de família é definida de acordo com o recurso disponibilizado pelo governo federal, sendo que o critério de seleção inicia-se pelas prioridades. Para o programa, são famílias prioritárias aquelas com: quilombolas, indígenas, catadores de material reciclável, crianças em situação de trabalho infantil, pessoas libertas de situações análogas a de trabalho escravo. Observados esses aspectos, serão considerados: menor renda mensal por pessoa; maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. Nessa segunda etapa, as famílias são selecionadas de acordo com o percentual de cobertura do PBF nos municípios. As famílias dos municípios que estão com menor percentual de cobertura são selecionadas no primeiro momento (BRASIL, 2018).

A concessão dos benefícios é realizada verificando a renda mensal por pessoa da família e a Composição familiar, ou seja, quantidade de pessoas da família; crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, adolescentes de 16 e 17 anos, nutrizes (famílias com crianças de 0 a 6 meses de idade) e/ou gestantes. “As famílias podem receber: Um Benefício Básico; Até cinco Benefícios Variáveis (somados BVG, BVN e Variável vinculado a crianças de 0 a 15 anos); Até dois BVJ; Um BSP” (BRASIL, 2018, p. 53).

As ações que dever ser realizadas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC e pela gestão dos municípios são: liberação; bloqueio; desbloqueio; suspensão; reversão de suspensão; cancelamento e reversão de cancelamento (BRASIL, 2018).

Ainda tratando da gestão, o Programa Bolsa Família utiliza-se de um indicador para estimular a gestão descentralizada e também definir o apoio financeiro destinado aos estados, municípios e Distrito Federal, o IGD (Índice de Gestão Descentralizada). Em 2006 foi criado o IGD-M (Índice de Gestão Descentralizada do Município) e em 2008 o IGD-E (Índice de Gestão Descentralizada do Estado).

Os cálculos dos índices são diferenciados, o IGD-M tem uma variação de 0 (zero) a 1(um), quanto mais próximo do 1 (um) mais qualidade apresentará a gestão do PBF. (MDS, 2018)

O IGD – E também possui uma variação de 0 (zero) a 1(um), porém, ele é calculado através da multiplicação de alguns fatores determinados. Apenas receberá recurso para apoiar a gestão os estados que apresentarem o IGD-E igual ou superior a 0,6. (MDS, 2018).

**TABELA 3 - ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA – TOTAL BRASIL – IGD.**

Recursos repassados no último mês pago (06/2018) (IGD-M+IGD-E)	42.716.792,00
Recursos repassados (IGD-M+IGD-E) no ano	256.057.710,00

Fonte: MDS (2018).

O recurso financeiro repassado pelo IGD deve fomentar as seguintes atividades: gestão de condicionalidades, gestão de benefícios, acompanhamento das famílias beneficiárias, cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no CadÚnico, atendimento às demandas relacionadas à fiscalização do PBF e implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de:

1. alfabetização e educação de jovens e adultos;
2. capacitação profissional;
3. geração de trabalho e renda;
4. acesso ao microcrédito produtivo orientado;
5. desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras (FARIA, 2016).

Faz-se importante compreender que a participação e o controle social são fundamentais para garantir que todos esses procedimentos possam se efetivar na prática, especificamente no contexto do PBF. Esses mecanismos sociais possibilitam o diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

A Lei 10.836/2004 (BRASIL, 2004) prever a participação comunitária e o controle social, sendo essa participação efetivada em âmbito local por conselhos ou outras instâncias determinadas pelo poder público. A participação da comunidade possibilitará principalmente transparência nas ações governamentais e aperfeiçoamento do programa. (MDS, 2018)

Controle Social pode ser entendido como “[...] a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública (BRASIL, 2018, p. 37).” Principalmente, quando se trata de políticas públicas e que envolvem recursos financeiros enviados por ente federal para administração local. A participação da sociedade imprime a necessidade de transparência e o sentimento de pertencimento dos processos públicos.

No PBF, o controle social está previsto na lei de base do programa, Lei nº 10.836/2004 e acontece, de acordo com o previsto no art. 9º desta lei, no âmbito local, pelo conselho ou instâncias determinadas pelo poder público municipal de acordo com regulamento próprio (BRASIL, 2004).

A Instância de Controle Social - ICS do PBF deve ter sua composição considerando a paridade governo-sociedade, representatividade e intersetorialidade, devendo também garantir os princípios de permanência e autonomia. O Conselho de Assistência Social

(CAS), como uma ICS, desenvolve as seguintes atividades: cadastramentos das famílias no cadastro único, condicionalidade, gestão de benefícios e ações de fiscalização do programa.

Quanto ao cancelamento do programa, ele pode ocorrer por solicitação da SENARC, do MDS ou pelo gestor Municipal.

A SENARC é responsável por estabelecer as normas para a execução do programa, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas e, conseqüentemente, propor o orçamento anual. Ela também estabelece os critérios de quem recebe e quanto recebe, define o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. (IPEA, 2010)

Ainda sobre o cancelamento, é importante ressaltar que antes dele acontecer pode ocorrer o bloqueio ou a suspensão do programa caso as condicionalidades não sejam cumpridas. Os motivos que podem gerar o cancelamento são:

1. Decisão judicial;
2. Ações de fiscalização do MDS;
3. Bloqueio do benefício por seis meses;
4. Ausência de saque por seis meses;
5. Cadastro excluído;
6. Renda por pessoa superior a meio salário mínimo registrada no cadastro único;
7. Posse do beneficiário em cargo eletivo remunerado em qualquer esfera do governo;
8. Enceramento do prazo para revisão cadastral;
9. Comprovação de omissão de informação ou prestação de informações falsas no Cadastro Único identificadas em cruzamento com outras bases de dados (Averiguação Cadastral);
10. Desligamento voluntário da família, mediante declaração escrita do RF;
11. Acúmulo de benefícios financeiros do PBF com os do PETI;
12. Descumprimento ou ausência de informações de condicionalidades;
13. Fim do período da Regra de Permanência.

Após 180 (cento e oitenta dias) do cancelamento a família pode iniciar um novo processo de habilitação, exceto em alguns dos casos como decisão judicial, fiscalização e desligamento voluntário. Esses casos têm regulamentação específica para cada situação.

Para que esses processos referentes aos efeitos previstos na Portaria nº. 251 de 2012, capítulo III, art. 4º, sendo eles: de advertência, de bloqueio, de suspensão e de cancelamento possam se efetivar precede a realização de uma fiscalização. A fiscalização do Programa Bolsa Família:

(...) é a atividade que o poder público realiza para identificar e punir a existência de práticas em desacordo com as normas vigentes, ou seja, uma infração. Primeiro, a situação de infração é identificada e, depois, é aplicada a penalidade, que tem o objetivo de corrigir o dano e também de inibir outras ocorrências de desrespeito à regra (BRASIL, 2018, p. 43).

A fiscalização é uma ação importante para que o programa possa atingir seus objetivos, ela está prevista na legislação do PBF na Lei nº 10.836, de 2004, nos artigos 14 e 14-A que regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 2004 (BRASIL, 2004), nos artigos 33 a 35. O processo de fiscalização deve identificar se o ato doloso partiu da família ou do ente público. Quando identificado devem ser aplicadas as devidas sanções previstas em legislação. É importante concluir afirmando que quanto mais potente for o processo de fiscalização, mais pessoas que realmente atendem os critérios serão incluídas e assim a situação de pobreza consegue ocupar outros patamares em nosso país (BRASIL, 2018).

Como se pode inferir pela leitura dos dados apresentados sobre o Programa Bolsa, o desenho institucional do programa, ou seja, os arranjos de execução, os benefícios, as contrapartidas e a relação com os municípios, as condicionalidades, entre outros pontos, foram planejados para o alcance do objetivo proposto (erradicação da pobreza), porém, não há como desassociar o planejamento da execução do programa. Sendo assim, a pesquisa se propõe apresentar nos itens seguintes como a política do PBF acontece no município de Caririçu, Ceará.

## **2 METODOLOGIA**

### **2.1 UM CAMINHO SE FAZ CAMINHANDO**

Segundo Gil (1987), os métodos garantem ao pesquisador uma maior segurança no tratamento dos dados alcançados em uma pesquisa. Nesse sentido, se faz importante à realização de todo o planejamento das ações que serão realizadas, assim como o delineamento do caminho que foi percorrido para o alcance dos objetivos propostos.

### 2.1.1 Definindo um ponto de partida: território da pesquisa

As informações sociais para pesquisa foram obtidas no município de Caririáçu, um dos que compõe a Região Metropolitana do Cariri – RMC. A escolha por esse município foi realizada através de um estudo da população beneficiada com o Programa Bolsa Família nos municípios que compõe a RMC. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, através do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) a quantidade de famílias beneficiadas por município é:

**TABELA 4: RESUMO DO RELATÓRIO BOLSA FAMÍLIA POR MUNICÍPIO – RMC - 2019**

<b>CIDADE</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>FAMÍLIAS BENEFICIADAS</b>	<b>% FAMÍLIA BENEFICIADA</b>	<b>IDHM (2010)</b>
Barbalha	55.323	6.736	30,36	0,683
<b>Caririáçu</b>	<b>26.393</b>	<b>5.036</b>	<b>45,65</b>	<b>0,578</b>
Crato	121.428	14.085	28,82	0,713
Farias Brito	19.007	2.887	35,83	0,633
Jardim	26.688	4.389	41,42	0,614
Juazeiro do Norte	249.939	22.224	22,11	0,694
Missão Velha	34.274	5.873	42,95	0,622
Nova Olinda	14.256	2.907	50,12	0,625
Santana do Cariri	17.170	3.058	44,21	0,612

Fonte: Relatório Gerado em 22-02-2019 <http://mds.gov.br/bolsafamilia>

De acordo com os dados apresentados, o município de Caririáçu possui o maior percentual de famílias beneficiadas com o PBF (45,65%), porém, o menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM (0,578). Como o PBF trabalha com objetivo de erradicar a pobreza através do repasse de uma renda mensal condicionada a essas famílias estarem assistidas nas áreas de saúde e da educação, e considerando que a educação é uma das dimensões que compõe IDHM com também a garantia das necessidades básicas (saúde), a escolha se justifica pela necessidade de compreender como o programa tem sua execução no município uma vez que mesmo com aproximadamente 46% da população recebendo o benefício o município ainda é o menor IDHM da RMC.

Para entender melhor o município de Caririaçu, se faz importante compreender, em um primeiro momento, a sua inserção no território Estadual.

A macrorregião do Cariri/Centro Sul do Ceará é composta de 42 municípios com uma população de 1.386.310 habitantes (2014), compreendendo um território de 28.972,0 km<sup>2</sup> abrangendo três importantes territórios, Cariri, Centro Sul e Vale do Salgado (IPECE, 2014).

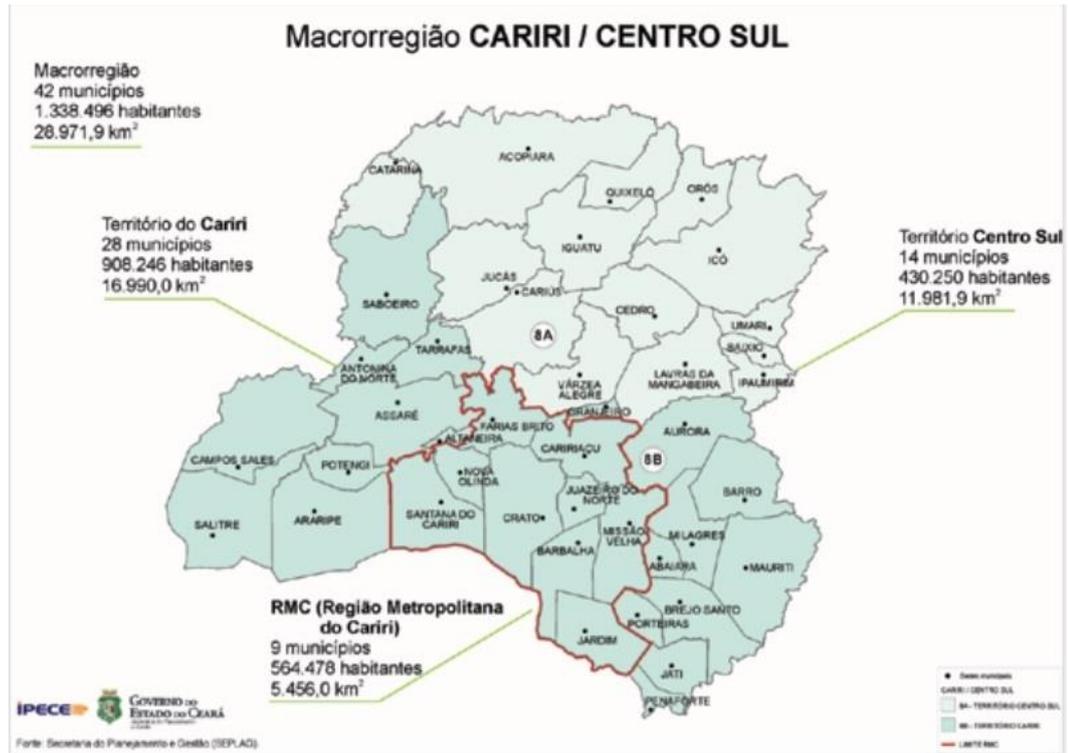
O território Centro Sul concentra 32,1% da população da macrorregião e o Território do Cariri, 67,9%. Representam 19,5% da superfície territorial do Estado, com densidade demográfica de 46,2 habitantes por km<sup>2</sup>. A Taxa de Urbanização é a segunda maior entre as macrorregiões do estado, com 66,4%, ficando abaixo somente da Região Metropolitana de Fortaleza (96,2%) e a do próprio Estado (75,1%) (CEARÁ, 2011).

O Estado do Ceará, através da Lei Complementar Estadual do Ceará nº. 78/2009, instituiu a Região Metropolitana do Cariri - RMC, preocupado fundamentalmente com a promoção da integração regional e descentralização do desenvolvimento no intuito de minimizar as desigualdades regionais (CEARÁ, 2009)

A RMC é composta de nove municípios, conforme apresentado no recorte do mapa do Ceará (Figura 4), com área de 5.456 km<sup>2</sup> e população de 564.478 habitantes (CEARÁ, 2019), entre eles encontra-se o município de Caririaçu - Ceará.

O município de Caririaçu, *locus* da pesquisa, foi criado inicialmente com a denominação de São José, por ato provincial de 11-05-1859 e por lei provincial nº 1362 no ano de 1876, após diversas mudanças realizadas através de leis e decretos, o município de São Pedro passou a denominar-se Caririaçu através do decreto-lei estadual nº 1114, de 30-12-194. A população do município foi estimada no ano de 2018 em 27.095 habitantes, sendo 31,75% dessa população classificada como extremamente pobre (IBGE, 2019).

**FIGURA 4 - MAPA DA MACRORREGIÃO DO CARIRI – CEARÁ TERRITÓRIOS DO CARIRI E CENTRO SUL.**



Fonte: (CEARÁ, 2011, p. 8).

Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2019), a caracterização do município de Caririáçu, Ceará é a seguinte:

- Área - 626,06 km<sup>2</sup>
- IDHM 2010 - 0,578
- Faixa do IDHM - Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599)
- População (Censo 2010) - 26.393 hab.
- Densidade demográfica - 42,15 hab/km<sup>2</sup>
- Ano de instalação - 1933
- Microrregião - Caririáçu
- Mesorregião - Sul Cearense

Ainda apresentando dados do Atlas (2019) sobre o município de Caririáçu, Ceará:

- O município ocupa a 4670<sup>a</sup> posição no IDHM entre os 5.565 municípios brasileiros;
- Entre 2000 e 2010, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 0,25%, e a taxa de urbanização passou de 41,26% para 53,16%;

- Entre 2000 e 2010, a razão de dependência no município passou de 78,93% para 64,10% e a taxa de envelhecimento, de 6,58% para 9,01%;
- A mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) no município passou de 63,8 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 30,2 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010;
- No município, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 90,15%, em 2010, de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 83,39%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 44,58%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 25,36%.
- A renda per capita média de Caririaçu cresceu 213,84% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 77,46, em 1991, para R\$ 122,43, em 2000, e para R\$ 243,10, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 6,20%. A taxa média anual de crescimento foi de 5,22%, entre 1991 e 2000, e 7,10%, entre 2000 e 2010.

**TABELA 5: RENDA PER CAPITA, POBREZA E DESIGUALDADE – CARIRIAÇU – CE - 2019**

	1991	2000	2010
Renda per capita	77,46	122,43	243,10
% de extremamente pobres	66,41	51,96	21,83
% de pobres	85,98	71,53	45,21
Índice de Gini	0,53	0,59	0,51

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

**Fonte: (PNUD, 2019, p. 1)**

Na perspectiva de aprofundar o conhecimento sobre as questões socioeconômicas do município de Caririaçu, Ceará, o IPECE (2017) apresenta os índices de desenvolvimento do município. Para além do IDHM já mencionado foi contemplado o Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM (2017) que é de 21,65 deixando o município com posição no ranking de 124, o Índice de Desenvolvimento Social de Oferta – IDS-O de 0,791 ranqueado na posição 49 e Índice de Desenvolvimento Social de Resultado – IDS-R com 0,508 e posição de 168.

Quanto aos indicadores de emprego e renda, dados do ano de 2010 registram que o maior número de empregos formais está na Administração Pública totalizando 1.959 pessoas

vinculadas a essa categoria correspondendo a 7,42% do total da população do município (IPECE, 2020).

Delimitando os dados do município de Caririáçu para informações sobre o PBF, de acordo com o relatório do programa e do Cadastro Único emitido pelo MDS, são 4.810 famílias beneficiárias equivalendo a uma média de 43,91% da população total do município sendo destas 4.187 famílias em situação de extrema pobreza. O município recebeu no mês de janeiro de 2020 o valor de R\$ 1.241.318,00 sendo repassado para as famílias com um ticket médio de benefício por família de R\$ 258,07 (BRASIL, 2020).

Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78 (BRASIL, 2020, p. 2).

Sobre o IGD, esse indicador mede mensalmente as taxas de atualização cadastral das condicionalidades tendo um índice que varia entre 0 e 1, os repasses são calculados com base nesses indicadores. O último repasse do município de Caririáçu foi em novembro de 2019 no valor de R\$ 14.750 (BRASIL, 2020).

Quanto às condicionalidades,

(...)4.192 crianças e adolescentes com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação precisavam ter a frequência escolar acompanhada no terceiro período (jun/jul) de 2019. Dessas, foram acompanhadas 3.938, uma cobertura de acompanhamento de 93,94%. O resultado nacional é de 91,18% de acompanhamento na educação. (...)9.237 beneficiários(as) tinham perfil para acompanhamento das condicionalidades de saúde no primeiro semestre de 2019. Compõem o público para acompanhamento das condicionalidades de saúde as crianças menores de 7 anos e mulheres. O município conseguiu acompanhar 8.285 beneficiários(as), o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 89,69%. O resultado nacional de acompanhamento na saúde é de 76,09% (BRASIL, 2020, p. 2).

Os dados apresentados sobre o município de Caririáçu, Ceará, irão corroborar com a análise dos dados sociais obtidos através da pesquisa.

## **2.1.2 Sujeitos da Pesquisa**

O trabalho tem como sujeitos de estudo os atores sociais que atuam na Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Caririáçu, estado do Ceará, sendo apenas aqueles que

desenvolvem suas atribuições no Programa Bolsa Família. Na pesquisa, esses atores serão titulados de especialistas.

### 2.1.3 Desenhando técnicas para o levantamento social

A fim de atender o proposto para a pesquisa, a metodologia utilizou na primeira parte da produção do trabalho do procedimento bibliográfico. Tal método foi escolhido com o desígnio de descrever o objeto de estudo, sendo assim, foi possível construir um referencial teórico que possibilitou o estabelecimento de relações entre algumas variáveis e a temática principal, partido do pressuposto que o diálogo estabelecido entre esses temas e autores possibilitou um embasamento para compreensão dos resultados alçando no levantamento social.

Do ponto de vista da abordagem utilizada no presente estudo, o trabalho foi categorizado como qualitativo, na medida em que foi realizada uma avaliação das informações obtidas através dos sujeitos, e como quantitativo, na perspectiva que apresentou tanto indicadores estatísticos nacionais, estaduais e municipais sobre a temática principal, como também, foram mensurados dados numéricos obtidos nas respostas dos instrumentos aplicados para levantamento das informações sociais obtidas.

Ainda em uma perspectiva de classificação, quanto aos objetivos a pesquisa foi realizada de forma exploratória. Segundo Munaretto, Corrêa & Cunha, 2013, a pesquisa exploratória possui recursos para que sua realização possa ocorrer por diversos meios de métodos, podendo utilizar a triangulação a fim de confirmar e aprofundar as descobertas, compreendendo que tal triangulação permite a combinação de diferentes métodos para levantamento de dados.

Dessa forma, como método geral, a pesquisa também utilizou do método – *Delphi* que foi aplicado com os especialistas na temática. O Método *Delphi* surgiu em meados do século XX, quando a *Rand Corporation* (empresa ligada a projetos de defesa militar nos Estados Unidos) começou a desenvolver métodos que tinham como objetivo obter o consenso de opiniões de especialista por meio de questionamentos. A partir dessa proposta, diversos modelos de método surgiram, porém, o mais popular entre eles é o método *Delphi*, passando a ser conhecido como uma forma sistemática de obter a opinião de especialistas sobre um determinado assunto (CUNHA e CORRÊA, 2012)

O método *Delphi* também se beneficiou com o avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs. A utilização das plataformas *on-line* para aplicação de questionários permite aos pesquisadores um acesso mais rápido aos dados, uma análise de

*feedback* mais ágil permitindo uma redução no espaço de tempo entre as rodadas de painéis evitando ausência, dispersão ou desmotivação dos participantes (OLIVEIRA, 2008).

#### **2.1.4 Natureza dos dados**

Os dados da pesquisa foram obtidos de acordo com a execução dos procedimentos metodológicos definidos. Para conhecer a percepção dos especialistas sobre o programa foi aplicado um instrumento técnico, o questionário. Esse instrumento contava com 17 (dezesete) questões, entre abertas e fechadas (apêndice 1).

Em um primeiro momento, para aplicação dos questionários com esses especialistas na temática, foram realizados diversos contatos com os profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Caririçu-CE, sendo o primeiro deles com a Assistente Social, a fim de estabelecer uma parceria entre estes e a pesquisadora.

Na primeira visita realizada a secretaria foi possível conhecer o gestor do programa e consolidar os acordos pré-estabelecidos em contatos digitais. Foi agendada uma reunião com todos os servidores vinculados ao Programa Bolsa Família a fim de tratar de assuntos pertinentes às suas atribuições e para o preenchimento do instrumento.

A reunião com os especialistas aconteceu no segundo semestre de 2019, na sede da Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Caririçu - Ceará. É importante lembrar que o momento não foi planejado apenas para aplicação dos questionários e, por esse motivo, houve uma fala introdutória da secretária de desenvolvimento social do município. A pesquisa contou com a participação de 20 (vinte) especialistas.

Outro ponto que deve ser esclarecido é que no projeto da pesquisa contava na metodologia um momento com os beneficiários.

Havia, também, um instrumento de coleta preparado para ouvir os beneficiários acerca de suas percepções sobre o Programa Bolsa Família, porém, como na prática a realidade se sobrepõe ao planejamento, não foi possível realizar esse levantamento de dados.

Buscando situar melhor o leitor, o motivo pelo qual não foi possível a realização da pesquisa se deu pela dificuldade de alcançar esses beneficiários, ou seja, inicialmente se pensou em uma amostragem urbana, contemplando apenas os moradores do município de Caririçu, a estratégia pensada para atingir esse público foi à realização de visita ao Centro de Referência da Assistência Social - CRAS como intuito de estabelecer uma parceria com os grupos de convivência. Na visita ao CRAS, em conversa com a coordenadora, identificamos que esses grupos de convivência não estavam acontecendo, como os recursos não estavam sendo

disponibilizado pelo Governo Federal para o pagamento dos orientadores e, segundo relato, a Secretaria não “gostava” de ficar devendo, foi definido estabelecer uma pausa no funcionamento das ações até a situação normalizar.

Ainda pensando em critérios para definição da amostragem, em um segundo momento, optamos por definir uma associação como território de coleta de dados. A associação escolhida foi a ARTÇU – Associação dos Artesãos de Caririaçu, que tem como objetivo difundir, orientar e comercializar os produtos da manufatura caririaçuense. Alguns contatos foram estabelecidos com o presidente da associação. No primeiro momento, foi relatado que a referida associação é composta na sua maioria de mulheres, que quase 100% (cem por cento) delas recebem o bolsa família e que associação se reúne pelo menos uma vez por mês, porém, durante o período que estabelecemos contato, período de três meses, não houve reunião. Ainda de acordo com o presidente, as mulheres estavam voltadas para produção a fim de aproveitar o crescimento nas vendas proveniente das festas de final de ano. O último contato estabelecido foi no dia 14 de janeiro de 2020 não obtendo resposta.

Devido aproximação do prazo estimado para defesa, optamos por não realizar a pesquisa com os beneficiários como estava estabelecido no projeto mesmo consciente da riqueza dessas informações para o caráter científico da pesquisa.

### **3 RESULTADOS**

As políticas públicas vão se definindo e redefinindo durante os seus processos de formulação e implementação. A necessidade de acompanhamento da aplicabilidade das ações e dos recursos públicos é uma preocupação presente. Segundo Costa e Castanhar (2003, p. 971):

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Desta forma, a pesquisa pretende com os resultados perceber se as ações previstas pela política pública, especificamente com a ação do Programa Bolsa Família no município de Caririaçu, acontecem na prática. O resultado da avaliação possibilitará indicar se o programa tem efeitos (positivos) na minimização da pobreza, seja nas privações de capacidades como também na baixa renda.

### 3.1 ESPECIALISTAS

#### 3.1.1 Perfil socioeconômico

O universo da pesquisa contou com vinte participantes, sendo na sua maioria do sexo feminino (60%) e os demais masculinos (40%). Quanto à idade desses participantes, 50% (cinquenta por cento) estão classificados entre 21 a 28 anos, 35% entre 28 a 40 anos, 10% (dez por cento) está com idade acima de 40 anos e 5% (cinco por cento) optou por não responder.

No tocante a formação, 10% (dez por cento) dos participantes marcaram a opção fundamental completo, 40% (quarenta por cento) o ensino médio completo e 5% (cinco por cento) o ensino médio incompleto, 20% (vinte por cento) o superior incompleto, 15% (quinze por cento) a opção especialista e 10% (dez por cento) o superior completo.

É importante compreender que, para embasamento da discussão que seguirá, como também para atender o percurso metodológico traçado pela pesquisa, todos os participantes são especialistas na temática, uma vez que de alguma forma estão vinculados com o Programa Bolsa Família.

De acordo com o Gráfico 7 quase todas as representatividades (áreas de atuações) significativas para o programa foram contempladas na pesquisa faltando apenas o responsável pela condicionalidade na educação e o pesquisador.

Conforme os dados apresentados anteriormente no referencial teórico, às condicionalidades favorecem a manutenção dos direitos a educação e saúde, desta forma, a presença de representantes dessas áreas como participantes da pesquisa possibilita um melhor entendimento sobre como o programa pode promover o rompimento com o ciclo da pobreza.

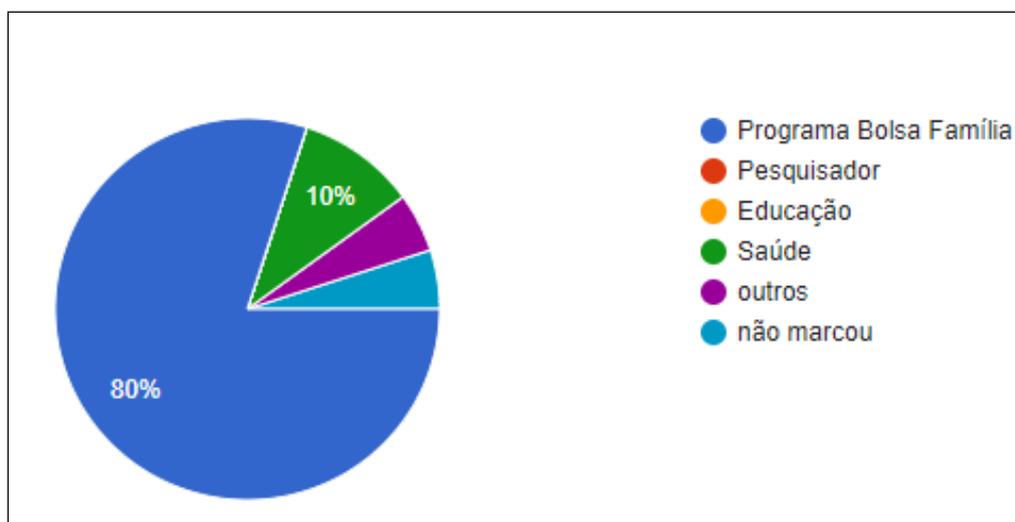
Também é importante esclarecer que as opções “outros” e “não marcou” presentes no Gráfico 7, embora não estejam como seus percentuais visíveis, ambos tiveram apenas uma resposta, correspondendo a 5% (cinco por cento) do total e fechando, assim, os 100% (cem por cento) de participação.

A Tabela 6 complementa as informações do Gráfico 7, na medida em que busca ampliar o conhecimento sobre a área de atuação dos participantes na proposta do PBF. Para compreensão da tabela, principalmente em relação ao percentual que não totaliza o 100%, é importante destacar que um dos participantes marcou três opções, cadastro único, gestor de condicionalidades e gestor de benefícios.

Uma vez que não foi possível averiguar se de fato apenas uma pessoa pode assumir todas essas funções, na presente pesquisa optou-se por não contabilizar a referida resposta. Outro

ponto que deve ser detalhado é a opção “outros”, nessa alternativa estão inseridas as funções de recepcionista e entrevistador.

**GRÁFICO 7- ÁREAS DE ATUAÇÃO EM QUE OS PARTICIPANTES ESTÃO VINCULADOS – CARIRIAÇU – CE -2019.**



Fonte: Dados da Pesquisa

**TABELA 6 - ÁREA DE ATUAÇÃO DOS ESPECIALISTAS PARTICIPANTES DA PESQUISA - CARIRIAÇU – CE 2019.**

ÁREA DE ATUAÇÃO	%
Cadastro único	65
Gestão de Condicionalidades	-
Gestor do Programa Bolsa Família	5
Gestor de Benefícios	-
Técnico da Gestão Municipal	10
Controle Social	-
Assistente Social	5
Pesquisador	-
Outro (Entrevistador)	10

Fonte: Dados da Pesquisa

### 3.1.2 Quanto ao conhecimento sobre o Programa Bolsa Família e o cronograma de capacitações

Compreendendo que para uma boa atuação profissional em qualquer área é necessário conhecimento técnico, qualificação, habilidades e competências comportamental, os participantes da pesquisa, especialistas na temática, foram questionados a respeito dos conhecimentos básicos, como também da formação complementar (capacitações) para assumir funções no Programa Bolsa Família.

Quando questionados sobre os conhecimentos técnicos pertinentes a legislação que regulamenta o PBF (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções Normativas), 45% (quarenta e cinco por cento) dos participantes marcaram a opção sim, informando que possuem conhecimento necessário para desenvolverem suas atribuições no programa, 50% (cinquenta por cento) confirmaram que parcialmente e 5% invalidou a resposta marcando duas opções.

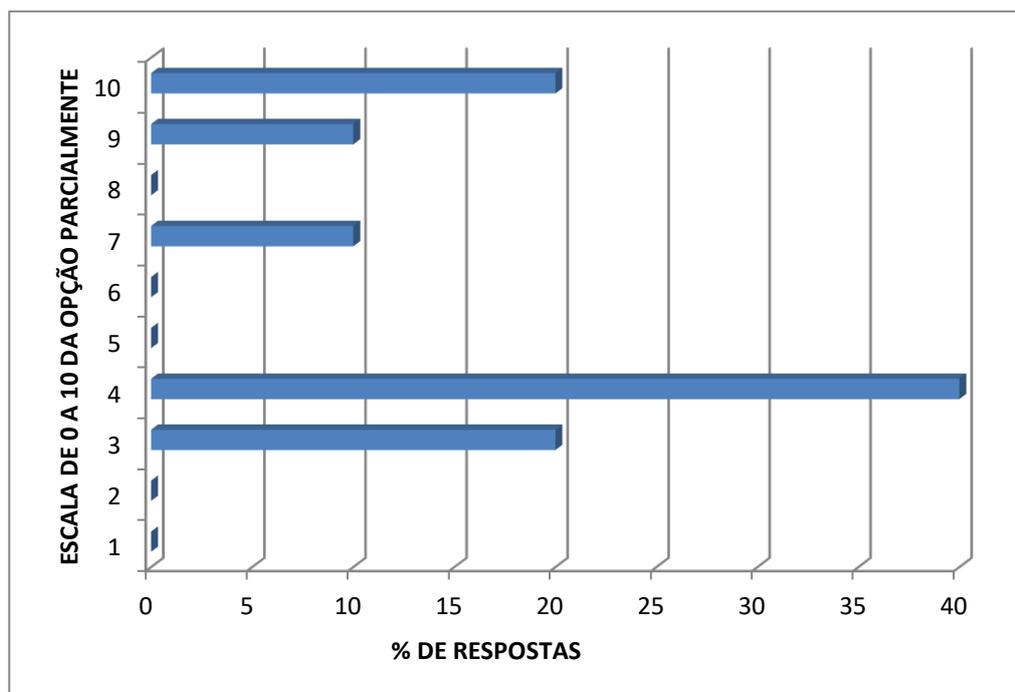
A legislação base do Programa Bolsa Família “[...] visa garantir a legalidade e transparência dos processos, o alcance dos objetivos do Programa, além de guiar as ações dos municípios, dos gestores e das famílias beneficiárias” (BRASIL, 2018, p. 16).

A opção “parcialmente” é apresentada no instrumento de pesquisa em uma escala de 0 a 10, considerando que as resposta que se aproximam mais do zero, ou seja,  $<5$  (menor que cinco) estão tendenciosas para a resposta negativa e as respostas que se aproximam mais da escala 10, ou seja, as  $>5$  (maior que cinco) são consideradas respostas positivas. As respostas onde houver marcação na escala no número 5 (cinco) entende-se que estão em uma situação mediana.

Dos dez questionários que marcaram a resposta “parcialmente” quanto aos conhecimentos básicos sobre o PBF, correspondentes a 50% (cinquenta por cento) do total de participantes, quatro (40%) marcaram na escala a opção 4 (quatro), dois (20%) marcaram a opção 3 (três), dois (20%) a opção 10 (dez), um (10%) a opção 7 (sete) e um outro (10%) a opção 9 (nove). Esses dados estão apresentados no Gráfico 8.

Considerando a leitura da escala esplanada sobre as respostas “parcialmente”, a maioria marcada apresenta uma tendência negativa, ou seja, são  $<5$  (menores que cinco). Esse indicador é um sinal de que essas pessoas não possuem os conhecimentos básicos sobre as Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções Normativas do Programa Bolsa Família para desenvolver suas atividades.

**GRÁFICO 8 - RESPOSTAS MARCADAS NA ESCALA DA OPÇÃO PARCIALMENTE SOBRE OS CONHECIMENTOS BÁSICOS DO PBF COM OS ESPECIALISTA DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO DE CARIRIAÇU-CE - 2019.**



Fonte: Dados da Pesquisa

Em relação ao cronograma de cursos de capacitação, objetivando a formação complementar e atualização dos conhecimentos básicos sobre o programa, 80% (oitenta por cento) dos participantes informaram que existe um cronograma, 10% (dez por cento) disseram que não existe cronograma de capacitação e, outros 10% (dez por cento) marcaram a opção parcialmente. Na escala da opção “parcialmente” foram marcados os números 8 e 3, resultando em uma leitura positiva e negativa, respectivamente.

Mesmo não havendo um consenso nas respostas pode-se compreender que a maioria dos participantes reconhece a existência de um cronograma de capacitação, porém, é importante considerar o percentual que não reconhece (10%) buscando entender quais os motivos os levam a esse não reconhecimento, seja por falta de comunicação, seja por na sua área de atuação realmente não existir ou, qualquer outro motivo que gere uma ação para resolução dessa situação, uma vez que a capacitação é algo de importância para melhorar o desempenho dos profissionais envolvidos com o programa e está observada como uma competência de gestão.

Conforme mencionado, os entes federativos têm suas competências na gestão do PBF. Desta forma, apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na execução do Programa é uma das competências presente na esfera federal, estadual e municipal (BRASIL, 2018).

Os especialistas também foram abordados sobre se a participação nessas capacitações contribui para uma melhor execução do PBF no município.

**TABELA 7 – A PARTICIPAÇÃO DOS ESPECIALISTAS EM CURSOS DE CAPACITAÇÃO CONTRIBUI COM A EXECUÇÃO DO PBF – CARIRIAÇU - 2019**

<b>OPÇÕES</b>	<b>% DE RESPOSTAS</b>
Totalmente	75
Parcialmente	15
Nenhuma das opções	10

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Para corroborar com os dados sociais obtidos pela pesquisa com especialistas no PBF, os resultados apresentados por Carvalho, Almeida e Jaime (2014), em artigo com profissionais da saúde que trabalham com as condicionalidades do programa, relatam que os profissionais que são instruídos repassam com mais segurança as informações as famílias beneficiárias do programa.

Questões de esclarecimento mesmo. Os profissionais do PSF deviam ser informados um pouco mais sobre o Bolsa Família, porque só assim a gente vai poder ajudar de alguma forma. Porque a gente não tem muitas informações, então, a partir do momento que a gente tem a informação, a gente busca um meio de trabalhar junto (Enfermeira – entrevista) (CARVALHO, ALMEIDA e JAIME, 2014, p. 9).

Desta forma, reconhecendo a necessidade de conhecimento técnico e capacitação, descritos nas três esferas de governo, como também, em outros achados de pesquisas, o percentual apresentado nas duas perguntas nas opções “parcialmente” e “não existe” pode ser considerado alto para o município, sinalizando, nessa categoria da pesquisa, uma necessidade de mudança.

O profissional que desempenha suas funções no programa, na busca pela excelência no desempenho de suas atribuições, deve ser no mínimo conhecedor dos temas relacionados às atividades desenvolvidas.

### **3.1.3 Quanto às ações realizadas pelo Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família articula suas ações em três dimensões: transferência direta de renda, condicionalidades e ações complementares.

Nesse sentido, os especialistas foram perguntados se as ações (cadastramento, fiscalização, acompanhamento, entre outras) que são executadas no PBF, conforme estabelecem as diretrizes do programa, estão atingindo todos os beneficiários (Tabela 8).

**TABELA 8 – QUANTO A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE GESTÃO – CARIRIAÇU - 2019**

<b>OPÇÕES</b>	<b>% DE RESPOSTAS</b>
Sim	20
Não	5
Parcialmente	75

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Analisando a escala da opção parcialmente adotada na pesquisa, 87% (oitenta e sete por cento), treze participantes, marcaram na escala em números >5 (maior que cinco), permitindo um entendimento positivo e apenas 13% (treze por cento) marcaram o número 5, que é compreendido como mediano.

O fato dos especialistas terem marcado a opção “parcialmente” no lugar do “sim” identifica que tem algo que não acontece ou, simplesmente, não acontece da forma que deveria ser. Com essa compreensão, foi solicitado aos participantes que mencionassem quais as dificuldades encontradas para que essas ações pudessem atingir os beneficiários em sua totalidade. As respostas colocadas foram:

“Apesar do trabalho está sendo executado de maneira adequada e sem fila de espera para o atendimento, as recentes ações do governo federal tem prejudicado o andamento adequado do benefício já são 6 meses sem benefícios aprovados, o que só reduz o número de pessoas alcançadas pelo programa” (P1, 2019).

“A maioria são beneficiadas, mas acha que as pessoas que moram em sítios tem mais dificuldades na questão de atualização cadastral” (P2, 2019).

“O governo ter dificultado a entrada de novas famílias no programa, a falta de transporte para atender as famílias e de recursos melhores” (P3, 2019).

Outro fator importante para que as ações de fato aconteçam como o planejado no programa é que o compartilhamento das responsabilidades entre as três esferas de governo ocorra de forma harmônica. Uma das características do PBF é sua gestão descentralizada e compartilhada que pode ser aderida pelo Governo, Estado e Municípios de forma voluntária. Segundo o disposto no Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004) que regulamenta a Lei de base do Programa, nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004), no

seu art. 11, “(...)Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (BRASIL, 2004).

Nesse contexto, quando indagados se o município consegue realizar todas as ações de gestão necessárias para que o programa alcance seu objetivo, 55% (cinquenta e cinco por cento) dos participantes responderam que parcialmente. Na escala, 8 (oito) pessoas marcaram >5 (maior que cinco) e apenas duas marcaram o número 5 (cinco). Dessa forma, pode-se entender que, mesmo não sendo na sua totalidade, o município realiza algumas ações.

Já 40% (quarenta por cento) das respostas foram marcadas na opção “sim”, indicando que as ações realmente acontecem e apenas 5% (cinco por cento) informaram que “não”. Embora seja um percentual pequeno na resposta “não”, é necessário averiguar a divergência com as demais informações prestadas nas outras duas opções.

Outro ponto importante é compreender se a população beneficiária do PBF é esclarecida sobre todas as questões que envolvem o andamento dessas ações do programa como, planejamento, recursos, entre outras.

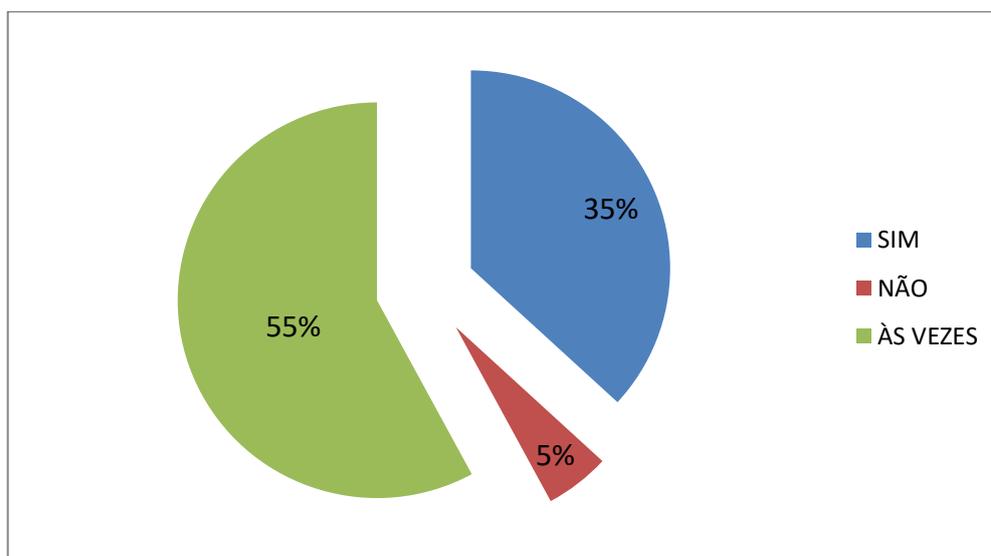
Nesse ponto de discussão é importante o leitor compreender que o controle social, ou seja, a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas é de fundamental importância para o desenvolvimento da cidadania, como também, é um dos princípios fundamentais para a vida em coletividade, agregando a solidariedade, o respeito e a cooperação. Sendo assim, questionou-se os participantes da pesquisa, os especialistas no PBF, sobre a existência no município de Caririáçu de ações planejadas com o intuito de informar e prestar esclarecimentos aos beneficiários sobre o programa.

As respostas mostraram que apenas esporadicamente essa prática acontece, ou seja, 55% (cinquenta e cinco por cento) marcaram a opção “às vezes”, 35% (trinta e cinco por cento) marcaram que “sim”, 5% (cinco por cento) escolheram a opção “não” e 5% (cinco por cento) invalidaram a questão marcando duas opções.

Segundo o Manual do Pesquisador do Programa Bolsa Família (2018):

As Conferências Nacionais de Assistência Social (2009, 2011, 2013 e 2015), à Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013 - estabelecem, como metas até 2017 regularizar os conselhos municipais de assistência social (CMAS) como instâncias de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família com meta de atingir 100% dos Conselhos. Os conselhos municipais de assistência social deverão ser responsáveis pela aprovação e prestação de contas dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2018, p. 38).

**GRÁFICO 9 - RESPOSTAS DOS ESPECIALISTAS QUANTO A EXISTÊNCIA DE AÇÕES INFORMATIVAS SOBRE O PBF PARA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA - CARIRIAÇU-CE – 2019.**



Fonte: Dados da Pesquisa

Entendendo que o ano da pesquisa (2019) acontece dois anos depois da meta estabelecida pelas conferências em 2017, podemos conjecturar que os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) dos municípios já estejam desempenhando o seu papel de prestação de contas e, conseqüentemente, isso esteja sendo feito com a presença da sociedade civil.

Sendo assim, o alto índice de respostas dos participantes na opção “às vezes” sinaliza que essas as ações de esclarecimento e prestação de contas não correspondem à necessidade e às orientações governamentais de participação da sociedade no controle social, reduzindo o conhecimento das respostas marcadas na pesquisa apenas as situações pontuais realizadas pelo setor responsável pelo programa no município.

Quanto ao controle social, Magalhães (2008) em pesquisa qualitativa realizada com famílias beneficiárias do PBF, objetivando a compreensão no cotidiano das pessoas sobre as diferentes abordagens do programa, concluiu que nenhuma das entrevistadas conheciam ou já tinha ouvido falar no conselho.

O resultado apresentado por Magalhães (2008) corrobora com a leitura que pode ser realizada através do percentual obtido no questionamento com os especialistas do PBF no município de Caririáçu, ou seja, também não há uma participação efetiva dos beneficiários em ações de planejamento, avaliação, prestação de contas, entre outras atividades que envolvam o controle social.

Ainda na perspectiva de ações realizadas pelo programa, os especialistas foram consultados sobre a dimensão referente às ações complementares do Programa, no sentido de saber se o município oferece atividades de formação para promover o desenvolvimento das famílias beneficiadas pelo PBF. Segundo o confirmado nas respostas, 50% (cinquenta por cento) disse que às vezes oferecem atividades, 35% (trinta e cinco por cento) optaram pela resposta sim e 15% (quinze por cento) disseram que não acontecem.

O percentual de respostas na opção “às vezes” foi muito alto, correspondendo a metade da população pesquisada, esse dado pode conduzir a pesquisa para alguns entendimentos. Primeiramente seria o fato do participante não querer se posicionar diante de questões que possam comprometer os resultados institucionais do qual ele está inserido, mesmo não havendo identificação no instrumento. Essa perspectiva, embora seja pertinente é difícil de ser analisada no contexto da pesquisa, porém, não pode deixar de ser pontuada.

Outro ponto é que pode ser que realmente algumas dificuldades impeçam a realização dessas atividades e, considerando essa hipótese, indagou-se aos especialistas quando ocorrem quais atividades são oferecidas. Os relatos foram:

“o encaminhamento para as unidades de saúde principalmente dos beneficiários do bolsa gestante incluídos no bolsa família e entre outras atividades” (P1, 2019); “palestra, grupos, intersetorialidade” (P2,2019); “manicure, informática, cabeleireira, mecânica” (P3,2019); “não são oferecidas atividades para esta compreensão, mas há algumas atividades no CRAS que podem explicar melhor mas não tenho certeza” (P4,2019); “reuniões encontros com grupos via CRAS” (P5,2019); “curso de manicure e mecânica (P6,2019).

As respostas abertas conduzem para compreensão de que alguns participantes não entenderam a pergunta ou, apenas fugiram do foco com suas respostas.

Ainda buscando compreender melhor sobre as ações complementares, aos participantes que marcaram suas respostas nas opções “não” e “às vezes” foi solicitado que indicassem as dificuldades percebidas para que essas ações não aconteçam ou, aconteçam de formas esporádicas.

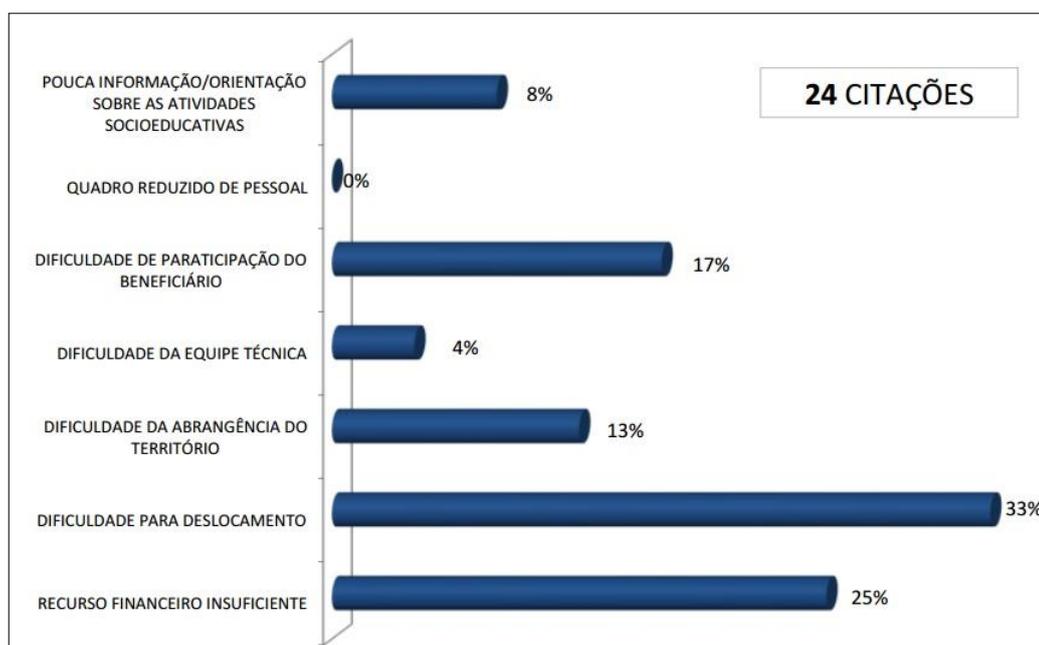
O Gráfico 10 mostra o percentual de respostas obtidas nas categorias já definidas no instrumento de pesquisa sobre as dificuldades que podem ocorrer para realização das ações complementares. Como os participantes poderiam identificar mais de uma dificuldade, a questão contou com 24 (vinte e quatro) citações, quando apenas 20 (vinte) pessoas participaram da pesquisa.

A fim de contribuir com a pesquisa e validar os dados, foram levantados outros achados sobre como as ações complementares acontecem para os beneficiários. Segundo Santos e Magalhães (2012):

Ainda é pouco expressiva a integração do PBF com outras políticas públicas, em função da baixa implementação dos programas complementares e do pouco conhecimento das famílias acerca das ações existentes. A maioria dos titulares do benefício assegura que o PBF não contribuiu para o acesso a cursos de educação formal ou de alfabetização. (...) os encaminhamentos às ações complementares apenas ocorrem em casos de demandas individuais específicas, e não sistematicamente (SANTOS e MAGALHAES, 2012, p. 4).

As ações complementares do PBF podem ser compreendidas como um conjunto de iniciativas dos entes federativos em parceria com a sociedade civil com o objetivo de desenvolver as famílias através da oferta de oportunidades gerando trabalho e renda (BRASIL, 2018). Ou seja, essas ações devem promover na comunidade o saber, em outras palavras significa “dar um empurrão” para que assim eles possam, de forma independente, sair do ciclo da pobreza e não depender mais do PBF.

**GRÁFICO 10 - DIFICULDADES RELATADAS PELOS ESPECIALISTAS NO PBF PARA REALIZAÇÃO DAS AÇÕES COMPLEMENTARES PREVISTAS PELO PROGRAMA - CARIRIAÇU-CE - 2019.**



Fonte: Dados da Pesquisa

Os municípios recebem recursos para o desenvolvimento das ações complementares, o IGD, Índice de Gestão Descentralizada do Programa, que é o cálculo com base em quatro variáveis: Qualidade das informações do CadÚnico; atualização das informações há cada dois anos; atendimento, informação das famílias beneficiadas pelo PBF à saúde e educação. Desta forma, segundo a formalização da adesão dos municípios ao PBF, na cláusula quatro, que trata do compromisso assumido pelos municípios, esses devem,

(...) estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família, especialmente ações de alfabetização, de capacitação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas em sua esfera de competências (BRASIL, 2005).

As ações complementares visam à superação das vulnerabilidades sociais e a promoção da autonomia, sendo assim, a sua efetivação é necessária para que o programa possa superar e quebrar o ciclo da pobreza. Cabe a gestão dos municípios gerar estratégias para utilização do recurso de uma forma que possa combater as dificuldades sinalizadas pelos especialistas para que as ações possam de fato acontecer e o programa consiga atingir o seu propósito.

### **3.1.4 Quanto às condicionalidades do PBF**

O Programa Bolsa Família se difere dos demais programas vinculados à transferência de renda pela característica das condicionalidades. O instrumento aplicado com os especialistas contemplava alguns quesitos referentes a essa temática a fim de compreender se o compromisso assumido pela família e pelo Poder Público no tocante a educação e a saúde estava sendo concretizado.

Quando questionados se de fato as condicionalidades funcionam no município, 65% (sessenta e cinco por cento) dos participantes informaram que sim, que as condicionalidades funcionam de forma efetiva, 30% (trinta por cento) marcaram “parcialmente”.

Como já informado em outro ponto de análise, a escala da opção parcialmente apresenta a numeração de 0 a 10. Nesse quesito, a maioria (57%) dos especialistas que marcaram parcialmente, escolheram os números >5 (maiores que cinco), ou seja, indicando que as condicionalidades acontecem de forma positiva mesmo que não seja da forma desejada. Outros 14% (quatorze por cento) dos que marcaram a opção parcial escolheram o número 5 (cinco) na escala, demonstrando uma imparcialidade. Já 28,5% (vinte e oito vírgula cinco por

cento) marcaram números <5 (menores que cinco), sinalizando que não há essa efetividade demonstrada pela maioria que marcou “sim”.

Analisando outros estudos sobre essa temática pode-se perceber que há evidências de que o PBF impacta de maneira significativa e assertiva em indicadores educacionais diretamente atrelados à condicionalidade do programa, impactando na frequência escolar e nas taxas de abandono escolar. As condicionalidades também possibilitam a construção de um diagnóstico situacional das famílias beneficiadas e promove a intersetorialidade, articulando os profissionais de saúde da educação (SANTOS, DELATORRE, *et al.*, 2019).

Para um melhor entendimento dessas respostas, foi solicitado um breve relato de como o sistema de condicionalidade funciona. Apenas 35% (trinta e cinco por cento) do total de participantes redigiram uma resposta. Entre as informações recolhidas estão:

visitas domiciliares (P1, 2019); através de listas disponibilizadas pelo SIGPBF acompanhamos as pendências de saúde ou de educação e contactamos os respectivos responsáveis de cada órgão para que seja sanada a irregularidade. (P2, 2019); com assistente social, com os CRAS e outros meios enfrentamos ainda algumas resistências por parte das famílias (P3, 2019); reuniões, intersetorialidade, parcerias (P4, 2019); encaminhamento das pessoas, ao local onde o serviço é prestado seja o CRAS ou a secretaria de saúde e educação (P5, 2019); as famílias em condicionalidades recebem as visitas dos técnicos. os objetivos dessas visitas são a busca por possíveis problemas no âmbito familiar e solução para a continuidade das garantias mínimas do programa. (P6, 2019); fazendo o encaminhamento das famílias para os setores para obterem informações (P7, 2019).

Os beneficiários do PBF precisam cumprir essas condicionalidades que são compromissos assumidos nas áreas de educação e saúde. Ou seja, na área da educação, a criança deve estar matriculada, garantir frequência de 75% e 85% para jovens e crianças, respectivamente. Na saúde, é necessário fazer o acompanhamento do pré-natal, cumprir o cartão de vacinação e acompanhar peso e altura de crianças menores de 7 (sete) anos (BRASIL, 2018).

Ainda sobre a efetivação das condicionalidades, o estudo de Fraga, Pauli e Valcanover (2015) analisa os dados do Brasil e do Rio Grande do Sul quanto ao percentual de famílias com advertência, bloqueio ou suspensão na repercussão. Esses dados servem para mostrar se realmente os casos em que as condicionalidades deixam de ser cumpridas geram em algum tipo de penalização, como também sinalizam sua realização, ou seja, quanto menor o percentual apresentado nessas condições supracitadas maiores o cumprimento das condicionalidades. No Brasil, no ano de 2013, foram 1,53% com efeito de advertência, 0,51% de bloqueio e 0,67% de suspensão. Os dados apresentados sugerem baixos níveis de descumprimentos das condicionalidades.

Dessa forma, em cada área, seja na saúde ou na educação, deve haver um profissional responsável pelo acompanhamento dessas condicionalidades, a pesquisa questionou sobre como essa indicação profissional acontece no município nessas áreas. A Tabela 9 apresenta as opções listadas no instrumento e o número de citação em cada uma delas. É importante ressaltar que cada participante só poderia marcar uma resposta, porém, um participante marcou mais de uma opção, situação essa que será analisada separadamente logo após a exposição dos dados.

O descumprimento dessas condicionalidades gera uma suspensão no recebimento do benefício, como também indica a existência de alguma vulnerabilidade social nessa família. Considerando esse aspecto, o município necessita realizar acompanhamento dos beneficiários e do cumprimento das condicionalidades.

**TABELA 9 - INDICAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES(EDUCAÇÃO E SAÚDE) – CARIRIAÇU-CE - 2019.**

<b>Opções</b>	<b>Resposta</b>
Seleção	5
Concurso público	3
Indicação de Prefeito	4
Indicação do Secretário da Educação e Saúde	2
Não sei informar	4
Outro <sup>2</sup>	1

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Segundo 80% (oitenta por cento) dos participantes, o município realiza o acompanhamento dessas famílias, 10% (dez por cento) optaram marcar a opção “não” e os outros 10% (dez por cento) marcaram a opção “parcialmente”, porém, na escala ambos colocaram números >5, levando-nos a um entendimento que, mesmo com alguma dificuldade o acompanhamento é realizado no município.

---

<sup>2</sup> O participante informou por extenso que “dentro da equipe é escolhido/definido pelos coordenadores e técnicos.

Algumas pesquisas trazem uma discussão sobre a relação do porte do município com a realização do acompanhamento. Segundo dados apresentados por Sena, Brandão de Dalt (2016, p.153):

É razoável supor que o acompanhamento das condicionalidades do PBF seja afetado pelo porte dos municípios. Estima-se que nos municípios maiores, especialmente nos grandes centros urbanos, essa dinâmica de acompanhamento seja revestida de grande complexidade, configurando um conjunto de desafios que dificultam a gestão municipal do PBF.

Mesmo que o município *locus* da pesquisa, Caririáçu, seja considerado de pequeno porte, algumas dificuldades quanto às realizações de contato com a comunidade/beneficiário já foram relatadas na discussão sobre as ações complementares. Acredita-se que as mesmas sejam qualificadas nesse quesito.

Ainda nessa discussão sobre o acompanhamento das condicionalidades, seria importante conhecer quem é o profissional responsável pela realização dessa atividade no programa (Tabela 10).

**TABELA 10 - PROFISSIONAIS QUE REALIZAM O ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS NO PROGRAMA PBF – CARIRIÁÇU-CE- 2019.**

Profissionais/Equipamento	Resposta
Assistente Social	10
Psicólogo	3
Secretaria de Ação Social (CRAS, CREAS)	1
Educação	1

**Fonte:** Dados da Pesquisa

De acordo com as respostas apresentadas na Tabela 8 e, entendendo que o profissional do CRAS e do CREAS deve ser o Assistente Social, pode-se concluir que esse profissional é o responsável pelo acompanhamento. Em outras pesquisas encontradas sobre as condicionalidades, o profissional que executa o acompanhamento são os Agentes Comunitários de Saúde – ACS, que integram a equipe de Estratégia de Saúde da Família atuante nos territórios (GOMES, 2015).

### 3.1.5 Quanto aos recursos do PBF

As famílias beneficiadas pelo PBF recebem mensalmente do governo um recurso financeiro para que utilizem com autonomia, ou seja, de acordo com as suas necessidades. Para, além disso, o governo também transfere para a gestão do PBF um recurso que deve ser utilizado em ações que possam melhorar a qualidade do Cadastro único e do próprio programa. Com base nessas informações, os especialistas corroboraram com o entendimento sobre uso dos recursos listando o direcionamento que é dado a referida verba no município. As repostas foram organizadas em categorias que estão sendo apresentadas na Tabela 11.

Em pesquisa realizada em 10 (dez) municípios de pequeno, médio e grande porte dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo, Sergipe, Minas Gerais, Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e Amapá, o uso do recurso IGD está relacionado:

(...) à compra de equipamentos de informática e demais suportes computacionais; contratação de pessoal para digitação de informações nos sistemas e 158 Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 125, p. 148-166, jan./abr. 2016 acompanhamento das condicionalidades; treinamento/capacitação profissional, incluindo aquisição de equipamentos e materiais para cursos de capacitação e compra de veículos para a realização de visitas domiciliares (SENNÁ, BRANDÃO e DALY, 148-166, p. 157).

**TABELA 11 – UTILIZAÇÃO DO RECURSO DO IGD SEGUNDO OS ESPECIALISTAS – CARIRIAÇU -2019.**

Categorias	Resposta
Contratação de funcionário	4
Infraestrutura	1
Equipamentos, acessórios e materiais	6
Transporte	2

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Os dados apresentados nas duas pesquisas são equivalentes mesmo estando em períodos e estados diferentes. Ainda analisando as respostas referentes aos recursos, alguns especialistas optaram por colocar que os fins para utilização desse aporte financeiro são planejados de acordo com o Plano Municipal, outros mencionaram que são repassados para o fundo municipal devendo ser utilizado, assim como é indicado para os valores do IGD (índice de gestão descentralizada), ou que são gerenciados pela Secretaria de Assistência Social.

Quanto ao transporte, além de informar que os recursos podem ser utilizados para compra de automóveis, foi colocado pelos participantes que esse bem não fica disponível

apenas para ações do PBF e, desta forma, acaba não contribuindo com o desenvolvimento das ações.

Também vale ressaltar que 5% (cinco por cento) respondeu que não saberia informar como os recursos são utilizados e 35% (trinta e cinco por cento) deixou a pergunta em branco, se omitindo de responder. Esse fato pode ocorrer por falta de conhecimento, como também, por medo de retaliação, mesmo não havendo identificação nos instrumentos.

Um dos participantes achou pertinente mencionar que a modernização facilitou o trabalho, porém, o setor enfrenta problemas com a manutenção dos equipamentos.

Segundo a Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010, parágrafo 1, do art. 1º:

As atividades a serem desenvolvidas com os recursos de que trata o caput deverão ser planejadas pelo gestor municipal do PBF, de maneira articulada e integrada, levando em consideração as demandas e necessidades da gestão do programa, no que se refere às áreas de assistência social, educação e saúde (BRASIL, 2010, p. 1).

A referida portaria trata ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e a execução de ações no PBF, porém, não faz um detalhamento de como esse dinheiro possa ser utilizado, apenas menciona que deve ser para a melhoria da gestão e que o planejamento de utilização da verba deve ser submetido à instância municipal de controle social do PBF e ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Ainda sobre o controle social, na pesquisa de Sena, Brandão e Dalt (2016) também foi mencionado que:

(...) o controle social sobre esses recursos é bastante incipiente. Apenas quatro municípios (Nova Santa Helena, Campinas, Macapá e Riozinho) informaram que o Conselho Municipal de Assistência Social participa das decisões sobre a aplicação do IGD. Esses resultados demonstram que o processo decisório em torno dos recursos do IGD ainda fica concentrado no nível hierárquico mais alto da gestão municipal, com pouca interferência dos demais atores envolvidos com o Programa, contrariando recomendação presente nos informativos da Senarc/MDS (p. 158).

Sendo assim, como resultado de análise podemos compreender que existe uma percepção por parte dos especialistas sobre a utilização do recurso, porém, não há um consenso nas respostas, como também não nos aprofundamos sobre legalidade da forma que, segundo eles, é utilizado, porém, comparando com outras pesquisas foi possível compreender que o destino para utilização do recurso é comum aos dados obtidos.

Outro ponto importante é sobre a participação da comunidade nas reuniões dos Conselhos compondo a plenária, nesse estudo, como também nas pesquisas comparativas ficou evidente à ausência dos beneficiários nas sessões.

### 3.1.6 Quanto à fiscalização

A fiscalização do PBF é de responsabilidade da Instância de Controle Social (ICS), representada pelo Conselho de Assistência Social (CAS). A fim de desempenhar seu papel, o CAS realiza ações para fiscalizar o PBF. Entre elas estão:

Apoiar a fiscalização realizada pelo MDS; Acompanhar todas as fases do uso do recurso do IGD-M, do planejamento à execução, para garantir a intersetorialidade das ações previstas e que os recursos utilizados contribuam, efetivamente, para a melhoria da gestão do PBF no município; e Cabe ao Conselho Municipal da Assistência Social aprovar a prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD-M pela gestão municipal do PBF (BRASIL, 2018, p. 40).

Como mencionado no item anterior, o CAS é responsável, além da fiscalização das ações do PBF em si, pela fiscalização do recurso enviado pelo ente federal.

Quanto à questão de a fiscalização acontecer de forma a impossibilitar que os beneficiários recebam de forma indevida o recurso mensal do governo, 90% (noventa por cento) dos participantes pronunciou que a fiscalização ocorre de fato no município.

Quando esses 90% (noventa por cento) foram questionados sobre como é a operacionalização dessa fiscalização, 72,22% (setenta e dois vírgula vinte e dois por cento) citaram que através de visitas domiciliares 44,44% (quarenta e quatro vírgula quarenta e quatro por cento) através de averiguação cadastral.

Apenas 5% (cinco por cento) dos respondentes indicaram que não há fiscalização e outros 5% (cinco por cento) que acontece de forma parcial, marcando na escala o número 8, o que pode ser considerado na leitura da pesquisa um fator positivo indicando que de alguma forma ela acontece. Esse participante informou que quando há uma denúncia ela é oficializada no Ministério Público.

Para além da garantia de realização de ações e da quebra do ciclo de pobreza, o programa necessita de:

(...) mecanismos de fiscalização e de controle que garantam a efetividade da focalização, dos sistemas de pagamentos e da sua administração intersetorial e descentralizada. O controle e a fiscalização são importantes não apenas para alcançar os objetivos do Programa, mas para garantir a transparência da sua gestão e a efetividade das suas ações, assegurando o uso correto dos recursos, além de prevenir e corrigir desvios e falhas (Mundo sem Pobreza, 2017, p. 1).

Os percentuais das respostas nos conduzem a um entendimento que, de fato, existe uma fiscalização atuante no município, como também, fortalece a necessidade de um cadastro eficiente e da realização das visitas domiciliares mesmo considerando as dificuldades já apontadas para que essas visitas possam ocorrer nas questões que tratam das realizações de ações do programa.

### **3.1.7 Quanto à opinião dos especialistas sobre o PBF**

No entendimento desta pesquisa, com também para avaliação do Programa Bolsa Família, a opinião das pessoas que lidam diariamente com as demandas locais é fundamental para validar o desenho do programa, sua governança e o retorno que ele proporciona para sociedade. Quanto à eficiência do PBF no combate à pobreza das famílias:

**GRÁFICO 11 - RELATOS DOS ESPECIALISTAS COM PERCENTUAIS DE RESPOSTAS QUANTO A EFICIÊNCIA DO PBF NO COMBATE À POBREZA - CARIRIAÇU-CE - 2019.**



**Fonte:** Dados da Pesquisa

Alguns pontos são importantes para complementar as informações expostas no Gráfico 11:

- 41,66% das pessoas que escolheram a opção “sim” não justificaram sua resposta;
- 25% (vinte e cinco por cento) marcaram parcialmente. Na escala de 0 a 10, 66,66% (sessenta e seis virgula sessenta e seis por cento) assinalaram números > 5 (maiores que cinco), 16,66% (dezesesse virgula sessenta e seis por cento) números < 5 (menores que cinco) e 16,66% (dezesesse virgula

sessenta e seis por cento) o próprio número 5 (cinco). Na perspectiva delineada pela resposta, a maioria acredita que há certa eficiência no combate à pobreza e extrema pobreza;

- Apenas um dos participantes que escolheu a opção parcialmente não discorreu na justificativa.

Realizando um estudo comparativo com outras pesquisas realizadas na área do programa, no tocante a redução da pobreza, alguns profissionais da área de saúde atribuíram ao PBF o aumento do poder de compra, a melhoria da situação financeira das famílias, principalmente, potencializando o acesso a uma melhor alimentação (CARVALHO, ALMEIDA e JAIME, 2014).

Ainda analisando a opinião dos especialistas sobre o programa, a pesquisa indagou se eles se consideram executores da política pública ou agentes de transformação. As repostas informadas indicaram que 55% (cinquenta e cinco por cento) dos participantes se consideram agentes de transformação, 5% executores da política pública e 10% optaram por marcar as duas coisas, ou seja, são executores da política pública e através dessa execução promovem a transformação. Os 30% restantes invalidaram seus instrumentos respondendo “sim” para pergunta, resposta essa que não caberia para o questionamento.

A última pergunta feita aos participantes foi, na verdade, uma solicitação de indicação, na percepção dos profissionais que trabalham diretamente com o programa, das oportunidades de melhoria para o PBF (Tabela 9). Comparando os resultados da pesquisa realizada em Caririaçu, Ceará, com pesquisa realizada com profissionais e famílias beneficiárias do PBF, as colocações dos profissionais foram,

[...] cursos de geração de renda; a participação dos usuários para pensar o programa e suas melhorias, com um valor regionalizado de acordo com o custo de vida de cada local; maior clareza e um trabalho efetivo e de qualidade para a autonomia dos usuários; gestão clara do programa; avaliação e monitoramento permanentes; qualificação do serviço público; garantia do programa como direito e implantação dos CRAs (TESTA, FRONZA, *et al.*, 2013, p. 1537).

Quanto às respostas das famílias, as sugestões de melhoria são,

(...) a necessidade da continuidade do programa, o aumento do valor recebido, o desenvolvimento de cursos que auxiliem para o emprego e a existência de um local em que as mães possam opinar e serem ouvidas. Para o seu desligamento dizem ser necessário estar bem empregadas, recebendo um salário ou renda fixa suficiente para seu sustento e melhorar as condições da casa. O desligamento aparece como uma

perda significativa na vida das famílias, mas elas, apesar de demonstrarem que passariam por dificuldades, têm presente que este benefício pode se encerrar e que outras pessoas também têm necessidade e precisam do mesmo auxílio (TESTA, FRONZA, *et al.*, 2013, p. 1538).

É possível perceber que tanto os especialistas como os beneficiários compreendem a necessidade de uma formação durante o recebimento do recurso do PBF, assunto já discutido anteriormente na categoria das ações complementares, uma vez que pode e deve existir um desligamento.

**TABELA 12 - CITAÇÕES DOS ESPECIALISTAS SOBRE AS OPORTUNIDADES DE MELHORIAS PARA O PBF - CARIRIAÇU-CE - 2019.**

Opções	Respostas	%
Ofertas de Cursos e Capacitações dos beneficiários	1	3
Transparência	1	3
Prazo determinado para encerrar	1	3
Fiscalização rígida	6	17
Capacitação dos Técnicos	3	9
Otimização do Sistema	1	3
Equipamentos/recursos para trabalhar	8	24
Fardamento	1	3
Verba para o programa	2	6
Transporte	6	17
Remuneração dos técnicos	2	6
Maior compromisso dos técnicos	1	3
Valorização dos técnicos	1	3
Total	34	100

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Outro ponto relevante, de acordo com as citações expressas na Tabela 12, é que os maiores percentuais estão em equipamentos/recursos e transporte, o que pode sinalizar uma necessidade de mudança na forma de utilização do recurso do IGD, assunto também já abordado nas categorias dos recursos.

A análise dos dados realizada nessa sessão contribuiu com a discussão que será exposta na conclusão desta pesquisa, apresentada no item seguinte.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto discorrido ao longo da apresentação desse trabalho é resultado de uma pesquisa realizada com objetivo de avaliar como a política pública de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, acontece na prática em um município do interior do estado do Ceará, sendo analisada pelo ponto de vistas dos atores envolvidos no processo.

Como já mencionado, o Programa Bolsa Família surgiu no ano de 2003, sendo regulamentado em 2004 através da Lei 10.836 de 09 de janeiro. Antes de sua formulação, diversos outros programas de transferência de renda foram instituídos em âmbito estadual, porém, todos os relatos existentes sobre eles concordavam quanto à (des)organização e cobertura das ações realizadas. Nessa perceptiva, o Programa Bolsa Família – PBF surge, com um alcance nacional, através da proposta desses outros programas chamados de remanescentes, porém, com um desenho institucional mais encorpado e consistente se propondo a de fato contribuir com o enfrentamento da pobreza existente no país.

O repasse financeiro que é feito pelo governo possibilita o poder de compra para as famílias beneficiadas. Considerando que muitas dessas famílias não tinham a capacidade de obter bens, mercadorias e/ou serviços devido à situação socioeconômica. Com o recurso elas passam a ocupar um espaço de consumo afetando diretamente no comércio e na economia. Esse ponto ficou bem claro na pesquisa quando os especialistas mencionam que o PBF promove uma “injeção de capital no mercado interno do município” (relatos dos especialistas quanto à eficiência do PBF no combate à pobreza).

Tomando por base o *locus* da pesquisa, o município de Caririçu, estado do Ceará, foi possível avaliar algumas proposições levantadas sobre a execução prática do Programa Bolsa Família, a partir do olhar dos especialistas desse território.

De acordo com os resultados obtidos foi possível concluir que o programa é responsável por garantir às famílias beneficiadas condições socioeconômicas para quebra do ciclo da pobreza através do repasse da renda, da promoção de uma educação melhor, e qualidade na saúde.

Na categoria que trata do conhecimento técnico sobre o PBF e a capacitação, os especialistas informaram não possuírem conhecimentos básicos sobre legislação do Programa Bolsa Família para desenvolver suas atividades, e sobre as capacitações eles reconhecem a existência de um cronograma de capacitação, como também, a importância da participação nesses cursos para que haja uma melhor execução do programa.

Com base nos resultados apresentados, é importante que o município realize mais ações a fim de promover o conhecimento técnico de seus colaboradores uma vez que o alcance dos objetivos proposto pelo programa está diretamente ligado ao desempenho dos profissionais que trabalham diretamente na política. A legislação orienta os especialistas na gestão e operacionalização do Bolsa Família.

Quanto às ações do programa, de gestão, complementares e controle social, realizadas pelo município pode-se concluir que as ações de cadastramento, atualização de dados, acompanhamento, fiscalização, ou seja, de gestão ocorrem conforme o previsto na regulamentação da política do programa, porém, embora de forma positiva os especialistas, na maioria absoluta, marcaram a opção parcialmente. Essa característica sinaliza que mesmo acontecendo, as ações estão sendo prejudicadas pela atual situação do país.

No que tange o controle social foi informado que o município realiza ações de esclarecimentos e prestação de contas às famílias beneficiárias, porém, de forma esporádica reduzindo o controle social a situações pontuais.

Na perspectiva das ações complementares, conhecida também como porta de saída do programa, os especialistas informaram que às vezes o município realiza atividades para ascensão de escolaridade, formação profissional, geração de trabalho entre outras atividades que venham superar as vulnerabilidades sociais e promover a autonomia dessas famílias. De acordo com o resultado obtido, a gestão dos municípios deve realizar diagnóstico para conhecer melhor as necessidades das famílias beneficiadas e assim gerar planos estruturantes, articulando as esferas de governo e a sociedade civil a fim de gerar recurso de forma que possa combater as dificuldades sinalizadas pelos especialistas para que as ações aconteçam no município.

Nas condicionalidades, referente ao exercício dos direitos básico, foi possível concluir que de fato ocorrem as ações como o previsto impactando nos indicadores educacionais e da saúde. Existe um acompanhamento efetivo dessas condicionalidades tanto na gestão do Programa como nas áreas da educação e da saúde, sendo esses, segundo os especialistas, o Assistente Social e uma pessoa indicada para desempenhar essa função nas secretarias.

Quanto aos recursos, estes se dividem em dois, o que são transferidos para as famílias e o IGD que é repassado para o município para estruturar e potencializar a atuação do programa. Segundo as respostas dos especialistas o uso do IGD é investido em equipamentos, assessórios e materiais, porém, muitos participantes apontaram a necessidade da existência de um transporte apenas para as ações do PBF. Comparando com outras pesquisas foi possível compreender que o destino para utilização do recurso é comum aos dados obtidos.

Outra questão levantada na pesquisa foi se as pessoas que recebem essa contribuição do governo se enquadram dentro dos padrões sociais determinados pela política. De acordo com as respostas dos especialistas a fiscalização é efetivada de acordo com o sugerido na política e, para além dessa informação, foi possível concluir que a visita domiciliar e o cadastro realizado de maneira eficiente são fundamentais nesse processo de identificação de possíveis falhas.

Os especialistas manifestaram através da pesquisa suas opiniões sobre o programa. Pode-se concluir que eles se consideram agentes de transformação, que o programa é eficiente no combate à pobreza e, a principal sugestão de melhoria está na categoria de equipamentos/recursos para trabalhar seguido de, com a mesma quantidade de citação, fiscalização rígida e um transporte para o programa.

Sendo assim, de acordo com os resultados apresentados pela pesquisa, a execução da política no município de Caririaçu, estado do Ceará, ocorre de acordo com o proposto na sua regulamentação, porém, como se trata de uma política com gestão descentralizada, parte do que ela se propõe a realizar acaba se ajustando a realidade e as necessidades dos gestores dos territórios em que estão inseridas.

Desta forma, os dados apresentados buscam contribuir com outros já existentes sobre a temática, a fim de fortalecer a proposta do Programa Bolsa Família, para que assim, através das políticas públicas, o desenvolvimento humano seja favorecido nas suas diferentes dimensões.

## REFERÊNCIAS

- AGENDA 2030, Plataforma. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 1. Erradicação da Pobreza.** Disponível em: < <http://www.agenda2030.org.br/ods/1/> > Acesso em: janeiro de 2019.
- ARENDDT, Hannah. **O que é política?**. Editora Bertrand Brasil, 2018.
- ARRAIS, T. A. Desigualdade de renda, emprego público e transferência de renda no Brasil contemporâneo. **Mercator**, Fortaleza, v. 18, e18008, ISSN:1984-2201, pp. 1-18, 2019.
- ARRETCHE, Marta T.S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 7-10. São Paulo, ANPOCS, 2003.
- ASSIS, D. N. C.; MEDEIROS, C. N. de; NOGUEIRA, C. A. G. Extrema pobreza infantil, crescimento e distribuição de renda. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 48, p. 175-210, 2017.
- AUSTIN RATING. 2019. Disponível em [http://www.austin.com.br/Midia/29-08-2019%20Desempenho%20do%20PIB%20do%20Brasil%20no%202%20C2%BA%20tri%20fica%20em%2036%20C2%BA%20em%20ranking%20com%2042%20pa%20C3%ADses%20\(Portal%20G1\)/9030](http://www.austin.com.br/Midia/29-08-2019%20Desempenho%20do%20PIB%20do%20Brasil%20no%202%20C2%BA%20tri%20fica%20em%2036%20C2%BA%20em%20ranking%20com%2042%20pa%20C3%ADses%20(Portal%20G1)/9030) Acesso em: março de 2020
- AZEVEDO, V. S.; MARTINS, S. S.; FERREIRA, A. A.; DORETO, D. T.; RODRIGUES, V. M. Política Social. Porto Alegre: **SAGAH**. 2018.
- BARBOSA, Rafael da Silva. O impacto do golpe de 2016 nos indicadores sociais. **O jornal de todos os Brasis**. 2018
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. Cortez editora, São Paulo: 2017.
- BEZERRA, F. D.; KHAN, A. S.; ROCHA, L. A. Condicionantes da pobreza multidimensional nos municípios do Ceará pós-Constituição Federal de 1988. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, n. 4, p. 155-176, 2015.
- BOULLOSA, R.; TAVARES, E. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, Brasil S.A, 2010.
- BRAND, U. Estado e Políticas Públicas: sobre os processos de transformação. In: G. DILGER, M. LANG, & J. P. FILHO, **Descolonizando o Imaginário**. ISBN: 978-85-68302-07-1: Elefante, 2016. 476p.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/portarias/portarias/2012-12-12-2012-mds-251.pdf/download> > Acesso em: dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Manual do Pesquisador – Programa Bolsa Família 1ª Edição. 2018: Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual\\_do\\_pesquisador\\_gestao\\_bolsa\\_familia\\_semlogo.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf) Acesso em 13 de 11 de 2018.

BRASIL. Bolsa Família. Informe N° 157. Aplicativo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) está disponível para download. 30 de dezembro de 2008. Disponível em: < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Informes/Informe%20157.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%20157.pdf) > Acesso em: janeiro de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Fonte: Governo do Brasil: Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em: janeiro de 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018. Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: março de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social: Aposentadoria por Idade Rural, 2018. Disponível em: < <https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-idade-rural/> > Acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. Portaria GM/MDS nº 246 de 20 de maio de 2015. Disponível em: < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/doc/portarias/2005/Portaria%200GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2005/Portaria%200GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf) > Acesso em: janeiro de 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria N° 754, de 20 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/portarias/2010/Portaria\\_n\\_754\\_2010\\_com\\_alteracoes.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2010/Portaria_n_754_2010_com_alteracoes.pdf) > Acesso em janeiro de 2019

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Boletim SENARC, ano 3, n. 39: Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_senarc/2018/Boletim%20Senarc%20N%20%2039\\_SETEMBRO\\_2018.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2018/Boletim%20Senarc%20N%20%2039_SETEMBRO_2018.pdf)>. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Fonte: Relatório de Programas e Ações. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php> > Acesso em: dezembro de 2019.

BRASIL. O Brasil sem miséria. Organizadores: Tereza Campello, Tiago. (M. d. Fome, Ed.) Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm) > Acesso em: março de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 10.836 de 9 de Janeiro de 2004: Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm) > Acesso em: dezembro de 2019.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. O que é o IDH. Disponível em: < <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html> > Acesso em julho de 2019

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): 3ª edição. Edições Câmara, 2016.

CAMPOS, Análise da População Economicamente Ativa no Brasil: estudo comparativo dos sexos, no período de 2005 A 2015. **Repositório da UFU**. Minas Gerais, 2016.

CARVALHO, A. T.; ALMEIDA, E. R.; JAIME, P. C. Condicionais em saúde do Programa Bolsa Família – Brasil: uma análise a partir de profissionais da saúde. **Saúde Soc.** São Paulo, v.23, n.4, p.1370-1382, 2014.

CEARÁ. Lei complementar nº78, de 26 de junho de 2009. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, série 3, ano 1, n. 121, p. 1-2. Disponível em: < <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2009/lc78.htm> > Acesso em dezembro de 2018.

CEARÁ. Secretaria das Cidades. **Região Metropolitana do Cariri**. Disponível em: <<https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>> Acesso em 31 de julho de 2019.

CEARÁ. SEPLAG. **Caderno da Macrorregião Cariri / Centro Sul**. Planejamento Participativo e Regionalizado: Oficinas regionais PPA 2012 – 2015. Fortaleza, 2011. Disponível em: < [http://www.pparticipativo.ce.gov.br/cadernos/caderno\\_cariri\\_web.pdf](http://www.pparticipativo.ce.gov.br/cadernos/caderno_cariri_web.pdf) > Acesso em dezembro de 2019.

COBO, B. A.; ATHIAS, L.; MATTOS, GGD. A multidimensionalidade da pobreza a partir da efetivação de direitos sociais fundamentais: uma proposta de análise. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 8, p. 4-31, 2014.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CUNHA, J. A.; CORRÊA, H. L. Avaliação de desempenho e eficiência em organizações de saúde: um estudo em hospitais filantrópicos. In: **XXXVI Encontro da ANPAD**, p. 1, 2012. Desempenho do PIB do Brasil no 2º tri fica em 36º em ranking com 42 países. **Portal G1**. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/29/desempenho-do-pib-do-brasil-no-2o-tri-fica-em-36o-em-ranking-com-42-paises.ghtml>>. Acesso em março de 2019.

DILGER, Gerhard; LANG, M.; PEREIRA, J. **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

FAHEL, M.; TELES, L. R.; CAMINHAS, D. A. Para além da renda. Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, 2016.

FARAH, Marta F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz. 2013.

FARIA, Carlos A.P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FARIA, G. G. Intersetorialidade enquanto estratégia de gestão no PBF: possibilidade de superação da fragmentação via IGD?. In: **4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**. Belo Horizonte, 2016.

FRAGA, L. S.; PAULI, R. P.; VALCANOVER, V. M. O acompanhamento das condicionalidades do programa bolsa família: vale a pena o investimento?. In: **XXXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção - ENEGEP 2015**. Fortaleza- CE, de 13 a 16 de outubro de 2015.

GIANEZINI, K.; BARRETTO, L. M.; GIANEZINI, M.; DE LOURDES LAUXEN, S.; BARBOSA, G. D.; DE SOUZA VIEIRA, R. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOMES, Luciana Galvão Faneli. **A eficácia do acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família: O acompanhamento das famílias beneficiárias em uma Policlínica do município de Nova Iguaçu/RJ**. Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação. Universidade Federal Fluminense, UFF/ICHS. Nova Iguaçu, 2015.

IBGE, Cidades. **Caririçu Ceará - CE**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/caririacu/historico> > Acesso em julho de 2019.

IBGE, Censo Demográfico, 2010. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e> > Acesso em 31 de julho de 2019.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf> > Acesso em novembro de 2018.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2018.

Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf> > Acesso em março de 2020.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2019.

Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf> > Acesso em março de 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. (Org.) Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. 344p.

Disponível em: <

[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/livro\\_bolsafamilia\\_voll.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/livro_bolsafamilia_voll.pdf) >

Acesso em: janeiro de 2019.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Regional: Macrorregião do Cariri / Centro Sul**, 2014. Disponível em: <

[http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil\\_regional/Perfil\\_Regional\\_R8\\_Cariri\\_Centro\\_Sul\\_2014.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/Perfil_Regional_R8_Cariri_Centro_Sul_2014.pdf) > . Acesso em: dezembro de 2019.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Rendimento médio domiciliar per capita do Ceará cresce 4,7% de 2016 para 2017 e supera resultados do Nordeste e do Brasil. Disponível em: < <https://www.ipece.ce.gov.br/2018/12/10/rendimento-medio-domiciliar-per-capita-do-ceara-cresce-47-de-2016-para-2017-e-supera-resultados-do-nordeste-e-do-brasil/> > Acesso em: dezembro de 2019.

IBGE. Agência IBGE Notícias. 2019. Disponível em

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> Acesso em: março de 2020

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. Brasília: MDS/Unesco. **Concepção e gestão**, 2009. p. 57 86.

JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. Análise do Gasto da União em ações Assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004. 2006. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1236.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1236.pdf) Acesso em: março 2020

KOMATSU, B. K.; FILHO, N. M.; DENES, G. Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda. **Rev. Bras. de Econ.** v.72, n.3, 292–312, 2018.

LACZYNSKI, Patrícia. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais**. Tese de Doutorado. FGV

Repositório Digital. 2012. Disponível em: <

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9478> > Acesso em: dezembro de 2019.

LAMEIRAS, Maria Andrea Parente; CORSEUIL, Carlos Henrique; RAMOS, Lauro Roberto Albrecht; CARVALHO, Sandro Sacchet. Carta de Conjuntura 45 4º trimestre de 2019. **IPEA**. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191212\\_cc\\_45\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191212_cc_45_mercado_de_trabalho.pdf) Acesso em: março de 2020

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

MAGALHÃES, Kelly Alves. **Programa Bolsa Família: operacionalização, integração e desafios à emancipação de famílias em situação de vulnerabilidade social**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2008.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Previdência rural no Brasil. **2404 Texto para Discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Revista Estudos Feministas**, v. 17, n. 3, p. 901-908, 2009.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, n. 79, p. 5-21, 2007.

MELO, Marcus A. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sergio (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. Ciência Política, v. 3, p. 59-99. São Paulo: Sumaré/Anpocs; Brasília: CAPES. 1999.

MORAES, V. D. de; MACHADO, C. V. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. **Saúde em Debate**, v. 41, p. 129-143, 2017.

MORAES, Verena Duarte de; PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira; MACHADO, Cristiani Vieira. Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 364-381, 2018.

MUNARETTO, L. F.; CORRÊA, H. L.; CUNHA, J. A. Um estudo sobre as características do método Delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 1, p. 9-24. 2013.

MUNDO SEM POBREZA. **Como se fiscaliza e se controla o programa bolsa família? Arranjos institucionais**. Junho de 2017. Disponível em: < <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/16.-Fiscalizacao-e-Controle-do-PBF-Arranjos-institucionais.pdf> > Acesso em: janeiro de 2020.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. F. D. de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, v. 1, p. 193-206, 2013.

NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. **Agência IBGE Notícias**, 2019. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> > Acesso em: fevereiro de 2020.

ODS, Estratégias ODS. Disponível em: < <http://www.estrategiaods.org.br/> > Acesso em: janeiro de 2020.

OLIVEIRA, J. P.; COSTA, M. M.; WILLE, M. F. C. **Introdução ao método delphi**. Curitiba: Mundo Material, 2008. 16p.: il.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social com política pública e direito de cidadania. In: I. BOSCHETTI, E. R. BEHRING, S. M. SANTOS, & R. C. MIOTO, **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. p. 87-108. São Paulo: Cortez, 2009.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9.

ROCHA, S. Transferência de renda: o fim da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.  
SANTOS, C. R.; MAGALHAES, R. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do programa bolsa família. **Ciências e Saúde Coletiva**, p. 1215-1224, 2012.

SANTOS, M. S.; DELATORRE, L. R.; CECCATO, M. B.; BONOLO, P. Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 2233-2247, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das letras, 2010.

SENNA, M. d., BRANDÃO, A. A., & DALT, S. Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde. São Paulo: **Serv. Soc. Soc.**, n. 125, 148-166, 2016.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. 225p.

SILVEIRA, D.; GERBELLI, L. G. Brasil tem 5,2 milhões de crianças na extrema pobreza e 18,2 milhões na pobreza. **Portal G1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/09/brasil-tem-52-milhoes-de-criancas-na-extrema-pobreza-e-182-milhoes-na-pobreza.ghtml>> Acesso em: janeiro de 2020.

SIMÕES, Patrícia; SOARES, Riccardo Brito. Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das Beneficiárias\*. **RBE** v. 66 n. 4. Out-dez. p. 533–556. 2012

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Econ Stor Make Your Publications Visible, 2019. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91156/1/59826129X.pdf> Acesso em: março de 2020.

SOARES, S.; SOUZA, L.; SILVA, W.; SILVEIRA, F. G.; CAMPOS, Á. Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais. Brasília, DF: IPEA. **International Policy Centre for Inclusive Growth**, 2016. Disponível em: < [https://www.ipc-undp.org/pub/port/Perfil\\_da\\_pobreza\\_Norte\\_e\\_Nordeste\\_rurais.pdf](https://www.ipc-undp.org/pub/port/Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf) > Acesso em dezembro de 2019.

SOCIAL WATCH. **Relatório 2012**. Uruguay: Gráfica Mosca, 2012. Disponível em: < [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/brasil\\_Overview2012\\_bra\\_0.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/brasil_Overview2012_bra_0.pdf) > Acesso em: janeiro de 2020.

SOUZA, André Portela Fernandes. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa-Família. **Textos para Discussão**, n. 281, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz. 2007

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TESTA, M. G.; FRONZA, P.; PETRINI, M.; PRATES, J. C. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1519-1541, 2013.

TUPY, I. S.; TOYOSHIMA, S. H. Impactos dos Programas Governamentais de Transferência de Renda sobre a Economia do Vale do Jequitinhonha. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 671-692, 2013.

UNPD. Global Multidimensional Poverty Index 2019. 2019. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI> > Acesso em: janeiro de 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, v. 18, p. 29-46, 2008.

ZYLBERBERG, Raphael Simas. **Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade: uma análise inter-regional para o Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2008.

**APÊNDICE 1**  
**QUESTIONÁRIO COM OS ESPECIALISTAS**

(Assistência Social, Gestão da Condicionalidade de Educação, Gestão da Condicionalidade de Saúde, Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único - Instrução Operacional nº 83/SENARC/MDS Brasília, 04 de janeiro de 2017 e Pesquisadores)

**PERFIL**

Instituição:

- Programa Bolsa Família
- Pesquisador
- Educação
- Saúde
- Outras \_\_\_\_\_

Qual o seu gênero?

- Masculino  Feminino  Outro \_\_\_\_\_

Qual categoria abaixo inclui sua idade?

- 21 a 28 anos  29 a 40 anos  acima de 40 anos

Qual sua área de atuação no Programa Bolsa Família?

- Cadastro único
- Gestão de condicionalidades
- Gestor do Programa
- Gestão de Benefícios
- Técnico da Gestão Municipal
- Controle Social
- Assistência Social
- Pesquisador
- Outro: \_\_\_\_\_

Qual a sua escolaridade?

- Ensino Fundamental Incompleto



4.1 Caso a resposta seja negativa, quais as dificuldades encontradas para atender a totalidade dos beneficiários?

---



---



---

5. O modelo de gestão compartilhada, adotado pelo Programa, permite que as três esferas de governo possam trabalhar juntas para o sucesso do programa, porém, é na gestão Municipal que de fato o processo se concretiza. O seu município consegue realizar todas as ações necessárias para que o programa alcance seu objetivo?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Parcialmente (onde 0 é mais próximo de NÃO e 10 de SIM)										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6. O município realiza ações com os beneficiários para passar informações e prestar esclarecimentos sobre o programa?

Sim  Não  As vezes

7. Para compreender a dimensão referente às ações complementares do Programa, o seu município oferece atividades de formação para promover o desenvolvimento das famílias beneficiadas no PBF?

Sim  Não  As vezes

7.1 Caso aconteça, que tipo de atividades são oferecidas?

---



---



---

7.2. Caso a resposta seja diferente de SIM, quais as dificuldades percebidas para que elas não aconteçam ou, aconteçam de formas esporádicas?

- pouca informação/orientação sobre as atividades socioeducativas
- quadro reduzido de pessoal
- dificuldade de participação do beneficiários
- dificuldade da equipe técnica
- dificuldade de abrangência do território



Caso a resposta seja SIM, quem é responsável por esse acompanhamento?

---



---

11. Além dos valores repassados às famílias beneficiária do PBF, o MDSA repassa recursos financeiros para apoiar o município na condução do Bolsa Família. Esse recurso deve ser utilizado para melhorar o funcionamento dos programas em sua cidade. Como isso acontece em seu município?

---



---



---

12. Os municípios têm a responsabilidade de evitar que famílias sem o perfil para o cadastramento no Bolsa Família recebam o benefício indevidamente, a fiscalização é uma ação realizada para atender esse fim, desta forma, no seu município esse processo acontece?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Parcialmente (onde 0 é mais próximo de NÃO e 10 de SIM)										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Caso a resposta seja sim, como é operacionalizado?

---



---



---

13. Você acha que esse programa tem sido eficiente no combate à pobreza das famílias?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Parcialmente (onde 0 é mais próximo de NÃO e 10 de SIM)										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Se possível, justifique sua resposta.

---



---



---

14. Em sua opinião, os atores envolvidos na gestão do Programa Bolsa Família são executores da política ou agentes de transformação?

---

---

---

15. Cite, de acordo com sua experiência, quais as oportunidades de melhorias para o Programa.

---

---

---